COMMENTO TEORICO-PRATICO

DELLA

LEGGE E DEL REGOLAMENTO

COMUNALE E PROVINCIALE

Una buona Legge comunale e provinciale vale, negli ordini amministrativi, quanto uno Statuto sapiente negli ordini governativi.

(TENERELLI, *Sulle riforme delle Amministrazioni locali*).

COMMENTO TEORICO-PRATICO

DELLA

LEGGE E DEL REGOLAMENTO

COMUNALE E PROVINCIALE

del Professore Avvocato

FRANCESCO BUFALINI

DOTTORE NELLE SCIENZE POLITICHE E AMMINISTRATIVE

Opera compilata in base alla Legislazione, Dottrina e Giurisprudenza

dal **1865** al **1881**

coll'aggiunta di tutte le riforme state proposte.

TORINO

AUGUSTO FEDERICO NEGRO

Editore.

PREFAZIONE

Appena pubblicata la vigente Legge comunale e provinciale, vennero alla luce diversi commenti. Senza occuparci del merito intrinseco di questi, diremo solo che d'allora in poi nessuno ha più pensato di coordinare sotto ciascun articolo della Legge la giurisprudenza che si era formata posteriormente. Nessuno poi ha mai pensato di commentare il Regolamento per la esecuzione della Legge, il quale per essere in molte parti contradditorio colla Legge medesima, merita di essere delucidato al pari di questa.

Noi pertanto ci accingemmo con ogni studio e diligenza a questa faticosissima impresa ed ora abbiamo potuto condurla a termine.

Ciò premesso, crediamo opportuno di dire due parole sul sistema che abbiamo seguìto nel compilare tale lavoro.

Ad ogni articolo noi abbiamo fatto alcuni brevi, ma succose illustrazioni, tenendo conto della dottrina e della legislazione attinenti alla materia trattata dall'articolo in esame, e le abbiamo poste sotto la rubrica **Commenti**. A questa rubrica ne tiene dietro un' altra intitolata **Giurisprudenza**, nella quale abbiam raccolto le più importanti decisioni delle Corti di Appello e di Cassazione ed i più importanti pareri del Consiglio di Stato emanati dal 1865 in poi. E perchè si potesse di queste decisioni e di questi pareri avere presente l'ordine cronologico, li abbiamo disposti tutti per

ordine di data, corredandoli qua e là di accurate annotazioni per mostrare le contraddizioni che talvolta si riscontrano, massime nei pareri del Consiglio di Stato, o per chiarirne viemmeglio la portata.

Alla rubrica **Giurisprudenza** ne abbiam fatto seguire una terza intitolata **Riforme**, nella quale abbiam riferito le opinioni degli autori relativamente alle materie contemplate dall'articolo commentato, nel senso di promuoverne le opportune modificazioni. Alle opinioni degli autori, quando l'abbiam riputato utile, abbiamo aggiunta anche la nostra: ciò che abbiam fatto eziandio per quelle riforme che, da altri non proposte, credemmo conveniente di proporle noi.

Ogni articolo della Legge ha il richiamo al Regolamento e per contro nel commento da noi fatto a questo, trovansi i richiami alla Legge. Un copioso indice analitico faciliterà la ricerca delle materie contenute nell'opera in discorso.

Dopo ciò ognuno può vedere di leggieri di quanta importanza sia questo lavoro, non foss' altro, anche prescindendo da tante altre considerazioni, pel semplice riflesso che esso raccoglie tutta la giurisprudenza fino ad oggi; la quale naturalmente non può trovarsi negli altri commenti stampati parecchi anni addietro.

Si aggiunga altresì che quest' opera non avrà mai bisogno di successive variazioni o modificazioni, quando pure avvenisse qualche riforma, perchè noi ogni anno nel nostro *Annuario di Giurisprudenza contemporanea amministrativa e finanziaria*, ai soliti indici generali, analitico e sintetico, uniremo una tabella nella quale riporteremo nel loro ordine progressivo tutti gli articoli della Legge e del Regolamento comunale, a cui si riferiranno le nuove leggi, le nuove riforme e la nuova giurisprudenza contenute nell' *Annuario* stesso. Così gli associati a questo *Commento* che possederanno l'*Annuario* avranno una periodica continuazione della legislazione, della dottrina e della giurisprudenza relative alla Legge ed al Regolamento comunale e provinciale, da noi commentati.

F. BUFALINI.

LEGGE

per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia,

20 marzo 1865, n° 2248

VITTORIO EMANUELE II

PER GRAZIA DI DIO E PER VOLONTÀ DELLA NAZIONE

RE D'ITALIA.

Il Senato e la Camera dei Deputati hanno approvato;

Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue:

Art. 1. Sono approvate ed avranno vigore in tutto il Regno le seguenti Leggi:

Legge sull' Amministrazione comunale e provinciale, che costituisce l' allegato *A*;

Legge sulla Sicurezza pubblica, che costituisce lo allegato *B*;

Legge sulla Sanità pubblica, che costituisce l' allegato *C*;

Legge sull'istituzione del Consiglio di Stato, che costituisce l'allegato *D*;

Legge sul Contenzioso amministrativo, che costituisce l'allegato *E*;

Legge sulle Opere pubbliche, che costituisce l' allegato *F*.

Art. 2. È data facoltà al Governo d'introdurre nelle circoscrizioni territoriali delle Provincie e dei Circondari quei mutamenti che sono dettati da evidente necessità, udito il parere dei Consigli provinciali e dei Consigli comunali specialmente interessati, non che il parere del Consiglio di Stato, allo scopo di semplificare la pubblica amministrazione e diminuire le spese.

Art. 3. I poteri eccezionali accordati col precedente articolo cessano coll' esecuzione loro data mediante la pubblicazione del relativo Decreto Reale, e in ogni caso con tutto l' anno 1865.

Collo stesso Decreto Reale sarà pubblicata la tabella delle circoscrizioni amministrative del Regno.

Art. 4. Il capo-luogo della Provincia di Noto è restituito alla città di Siracusa, della quale assumerà il nome la Provincia stessa.

La città di Noto ritorna capo-luogo di Circondario.

Art. 5. Il Governo del Re è autorizzato a dare i provvedimenti occorrenti per l'esecuzione del precedente articolo.

Ordiniamo che la presente, munita del sigillo dello Stato, sia inserta nella Raccolta ufficiale delle Leggi e dei Decreti del Regno d'Italia, mandando a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Dato a Torino, addì 20 marzo 1865.

VITTORIO EMANUELE

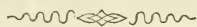
Visto, Il Guardasigilli
VACCA

G. LANZA
S. JACINI

COMMENTO TEORICO-PRATICO

DELLA

LEGGE COMUNALE E PROVINCIALE

20 marzo 1865, allegato *A*

TITOLO PRIMO

Divisione del territorio del Regno e Autorità governative

. . . .

Articolo 1.

Il Regno si divide in Provincie, Circondari, Mandamenti e Comuni.

Commenti.

La divisione strettamente amministrativa dovrebbe consistere in Regno, Provincie e Comuni, giacchè nè il Circondario, nè il capo-luogo del Mandamento hanno una legale rappresentanza di Consiglio (1).

Il Comune è un aggregato di individui e famiglie riunite in piccola società.

I Comuni sono composti talora di pochi caseggiati e case sparse; talora di molti e ben guerniti abitati, alcuni chiusi più o meno entro baluardi o mura.

---

(1) La Provincia è un ente morale risultante dalla riunione di vari Circondari, che alla lor volta sono costituiti dall' agglomerazione di vari Comuni. Essa, come tale, ha facoltà di possedere, ed ha un' amministrazione propria rappresentanta da un Consiglio e da una Deputazione, che ne reggono e tutelano gl' interessi.

Il Consiglio provinciale è un corpo elettivo: la Deputazione provinciale è composta del Prefetto che la convoca e presiede e di membri eletti dal Consiglio provinciale nel proprio seno.

Il Prefetto è il rappresentante del Potere esecutivo in tutta la Provincia, e come tale vi esercita le attribuzioni che gli sono affidate dalla legge, coadiuvato da un Consiglio speciale, che dicesi di Prefettura.

Il Circondario non ha qualità di ente morale, nè personalità giuridica; quindi non ha rappresentanza popolare. È un anello della catena di trasmissione delle direzioni che dà il Potere centrale nel rapporto politico, e per gli uffici di sua competenza.

Nulla manca al Comune di quello che costituisce una piccola società perfetta con podestà propria ed indipendente. I suoi caratteri speciali sono appunto quelli d'essere un assieme d'individui e famiglie; di avere un determinato territorio posseduto da questi individui e da queste famiglie, sia in nome di ciascuno, sia in nome di tutti, come patrimonio del Comune stesso; di avere leggi, costituzioni e regolamenti che lo reggano, lo difendano, lo tutelino e lo facciano prosperare e spesse volte ingrandire e diventare potente. Nella sua ristretta cerchia il Comune ha finanche usi e costumi, e quasi, si potrebbe dire, una lingua sua propria (dialetto).

I Comuni sono considerati come persone, prendono la denominazione di Corpi morali, godono dei diritti civili, e possono in conseguenza possedere, acquistare, vendere, accettar doni, lasciti, il tutto conforme alle leggi.

Il Comune, che, come abbiamo detto, è una piccola società, ha esso pure il suo capo che è il Sindaco, avente il potere esecutivo, la sua piccola Camera che è il Consiglio, il quale a sua volta è rappresentato da una Giunta negli intervalli di tempo che non è convocato.

E questa Giunta, appunto perchè rappresenta il Consiglio, è composta di diversi membri tolti dal seno del Consiglio stesso, ed oltre il diritto di rappresentanza suddetto, ha altre attribuzioni speciali affidatele dalla legge.

Tanto il Consiglio quanto la Giunta municipale, sono composti d'un numero di membri che varia a seconda del numero della popolazione.

Il prof. Lione nei suoi dotti *Elementi di diritto amministrativo* si esprime parlando del Comune nei seguenti termini.

« L'ultima, la più piccola, ad un tempo, e la più semplice divisione si è quella che viene sotto il nome di Municipio o di Comune, appunto per

---

A capo del Circondario havvi un Sotto-Prefetto, il quale deve compiere, sotto la direzione del Prefetto, le incombenze che gli sono deferite dalle leggi; deve eseguire gli ordini del Prefetto e deve infine provvedere nei casi d'urgenza, riferendone immediatamente ad esso.

Il Mandamento, terzo grado di circoscrizione, fa propriamente parte della circoscrizione giudiziaria del territorio. Nei rapporti amministrativi esso funge un solo ufficio, quello di servire di base alla elezione dei Consiglieri provinciali. Esso perciò non ha capo amministrativo, nè amministrazione propria.

Il Comune, unità fondamentale dello Stato, è un Corpo morale, che, fornito, come tutti gli altri Corpi morali, di giuridica personalità, ha diritti, doveri, beni, crediti, debiti e rappresenta interessi collettivi. Quindi esso, come ogni persona naturale, ha facoltà di possedere, contrattare, stare in giudizio, ecc., ed ha una propria Amministrazione, che lo governa e tutela, rappresentata da un Consiglio, Corpo elettivo, e da una Giunta nominata dal Consiglio stesso fra i proprî membri.

Capo del Comune è il Sindaco, il quale, in pari tempo, è anche uffiziale del Governo.

Varie sono le definizioni date dagli autori della società comunale.

Henryon de Pansey così definisce il Comune: « I cittadini considerati sotto l'aspetto delle relazioni locali che nascono dalla loro riunione in un dato luogo, come in una città, in una borgata, in un villaggio, formano un Comune ».

Il Dalloz dice: « On donne ce nom (Commune) à l'être moral qui constitue l'aggrégation des citoyens qui, habitant un même lieu, ont nécessairement certains intérêts individuels ».

L'Audizianne così lo descrive: « Il Comune è l'identità delle condizioni di esistenza degli abitanti di una stessa parte di territorio stretti da relazioni quotidiane ed indispensabili, da doveri e da diritti reciproci, che hanno interessi e bisogni comuni, e sentono per conseguenza la necessità di un potere locale atto a proteggere tali interessi, a mantenere tali diritti ed a regolare le interne loro relazioni. Questo potere è il Potere comunale

Il Cabantous dice: « I Comuni sono riunioni d'abitanti fra loro collegati per origine e per istituzioni comuni ».

la naturale e necessaria comunanza d'interessi ed unione dei loro abitanti.
« Il legislatore non potrebbe, senza distruggere l'opera della natura, disfare o mutare questa primitiva associazione: s'egli la volesse estendere incontrerebbe bensì degli interessi più estesi; ma non sarebbero più quei dessi di tutti i giorni, applicabili ai primi bisogni della vita sociale, non avrebbero più quel primitivo carattere di comunanza e di abitudini che li distingue e li costituisce ».

Il Comune non è dunque una divisione arbitriaria, variabile; egli è, dopo la famiglia, il primo elemento del corpo sociale, il più saldo fondamento dell'ordine; è la società primitiva, che si riscontra in tutti i tempi, come lo osservava Giulio Cesare nelle barbare Gallie, al tempo della conquista.

Le altre divisioni sono più o meno artificiali, e possono variare sino ad un certo punto, secondo le viste ed i bisogni del Governo.

Ma quella dei Comuni non si potrebbe togliere o mutare, senza sconvolgere la società. L'unica incombenza del legislatore si è quella di organizzarli, rispettando la loro individuale esistenza. Ed altrove lo stesso Lione osservava che: « Una savia ed ammirabile legge della natura spinge l'uomo ad unirsi in società coi suoi simili ».

L'origine di questa legge, come sensitivo bisogno si perde nell'economia impenetrabile di quella necessità, a cui il Creatore sottopose le cose create, onde i lor moti alla loro maggior perfezione corrispondessero (1).

Quello stesso bisogno che spinge le umane associazioni a formare dei grandi corpi di nazione, guida prima gli abitanti di un medesimo luogo

---

L'Accame definisce il Comune: « Una società politica che vive nel seno e forma parte di un'altra società politica più vasta che si chiama Stato ».

Il Galeazzi ritiene che sia: « La civile compagnia che più assomiglia alla casa e si è naturalmente costituito per la conservazione di quella e per cagione del ben vivere degli abitatori di essa ».

Il Minghetti infine in occasione della discussione del progetto di legge da lui presentato nel 1861 sulla ripartizione del Regno e sulle Autorità governative disse essere il Comune « La naturale associazione delle famiglie aventi interessi intimi e quotidiani tra loro ».

I Comuni, come le Provincie, hanno obblighi da adempiere, parte dei quali riflettono più propriamente l'interesse degli amministrati, altri l'interesse generale in forza di speciali incarichi che loro sono assegnati. Questi obblighi sono numerati nella Legge all'articolo 116 per ciò che riguarda i Comuni, e 174 per ciò che riguarda le Provincie, ai quali altri ne sono aggiunti da leggi speciali, come, fra le altre, dalla Legge 26 luglio 1876 e relativo Regolamento 30 dicembre 1877 sulle operazioni di leva; dalla Legge 20 marzo 1865, allegato *B*, circa il concorso nelle spese per le guardie di pubblica sicurezza; dalla Legge 14 giugno 1859, per le spese di vaccinazione; dalla Legge 6 dicembre 1865 pel concorso nelle spese per i locali e mobilia delle Corti di Assise, dei Tribunali circondariali, delle Preture, delle Carceri mandamentali, ecc. ecc.

In ragione degli obblighi che incombono sia alle Provincie che ai Comuni sono loro assegnati i mezzi coi quali farvi fronte; e sono indicati agli articoli 118 e 119 pei Comuni e 173 per le Provincie ed altri ne sono loro accordati da leggi speciali, colle quali si dà loro facoltà di imporre altre tasse. Vedasi in proposito la Legge del 28 giugno 1866 che stabilisce la tassa sul valore locativo; quella del 26 giugno 1868, che stabilisce la tassa di famiglia o focatico, e sul bestiame; quella dell'11 agosto 1870, che stabilisce la sopratassa sui generi colpiti da dazio di consumo, la tassa sulle vetture e domestici sui diritti di licenza dei pubblici esercizi; quella del 14 giugno 1874, che stabilisce la tassa sulle insegne, e fotografie, ecc. ecc.

(1) Vedi Carmignani, *Teoria delle leggi della sicurezza sociale.*

a riunirsi fra loro in comune, onde provvedere ai loro particolari e locali interessi.

Il Municipio o Comune forma così una società minore nel seno della generale società dello Stato.

L' associazione municipale o comunale, fondata sulla legge dell' umana sociabilità, la più naturale e la più semplice dopo la famiglia, si riscontra presso tutti i popoli civilizzati ed anzi ancor barbari, come (già lo abbiamo detto) osservava Giulio Cesare nelle Gallie al tempo della conquista.

Giurisprudenza.

Non può dirsi variata la circoscrizione di un Comune quando i confini esterni di esso rimangano inalterati. Quindi la designazione del capoluogo e il suo semplice trasferimento non può ritenersi compreso nella disposizione dell' articolo 74 dello Statuto, che riserva al Potere legislativo di regolare la circoscrizione dei Comuni. Ciò tanto più quando il capo-luogo non si trasporti da un Comune ad un altro, ma solamente da una ad altra frazione di un medesimo Comune (1) (*Parere del Consiglio di Stato, a Sezioni riunite,* 17 *maggio* 1879).

Riforme.

Da che è in vigore la legge 20 marzo 1865 sull' Amministrazione comunale e provinciale, quello del 24 febbraio 1880 è il quarto disegno di riforma stato proposto dal Governo alla Camera dei Deputati.

Il primo fu presentato dal Ministro Lanza nella tornata del 7 marzo 1870 assieme ad un altro progetto di legge per il riordinamento dell' Amministrazione centrale dello Stato, delle Provincie e dei Circondari; ma nè l' uno, nè l' altro vennero discussi, per essere stata chiusa la decima legislatura.

Il secondo venne presentato dallo stesso Ministro Lanza nella tornata del 1° dicembre 1870, unitamente ad un altro per il riordinamento dell' Amministrazione centrale e provinciale dello Stato. Questi progetti di legge furono presi in esame dal Comitato privato della Camera, ma non ravvisandoli esso conformi al principio di un assoluto decentramento e della perfetta autonomia delle Provincie e dei Comuni, stabilì non doversi

---

(1) Veramente il Consiglio di Stato non si pronunciò sempre nello stesso senso: così il parere 29 aprile 1853 ed altri posteriori stabilirono che il cambiamento di sede anche nel capo-luogo implicava mutamento della circoscrizione territoriale. Noi però crediamo più giusta e più conforme alle pratiche esigenze dei Comuni e dello Stato la presente soluzione, siccome quella che non esagera la importanza del trasferimento del capo-luogo il quale nel caso in esame rimaneva pur sempre nello stesso Comune. Corollario della presente decisione si è la facoltà al Governo del Re di autorizzare il trasporto del capo-luogo senza consultare il Consiglio comunale e provinciale. Al riguardo può farsi questione se il provvedimento dato nella via amministrativa sarebbe impugnabile avanti l'Autorità giudiziaria. Argomentando da decisioni in casi analoghi (Vedasi la sentenza della Corte d' Appello di Bologna, 30 marzo 1869, *Rivista amministrativa*, 1870, pag. 38), crediamo insindacabile dai Tribunali quell' atto che ci sembra di pura amministrazione.

passare alla loro discussione e la Giunta parlamentare composta dei Deputati Rattazzi, *presidente*, Ercole, *segretario*, Gerra, Manfrin, Pericoli, Di Rudinì e Griffini, *relatore*, nella relazione presentata alla Camera il 28 novembre 1872 proponeva in base alla decisione emessa dal Comitato medesimo, l'adozione del seguente ordine del giorno: « La Camera delibera di non addivenire alla discussione dei progetti relativi al riordinamento dell'Amministrazione centrale e provinciale dello Stato ed alle modificazioni alla Legge comunale e provinciale del 20 marzo 1865, allegato *A*, e passa all'ordine del giorno ».

Un terzo fu presentato nella tornata del 7 dicembre 1876 dal Ministro dell'Interno Nicotera (1), il quale per altro, invece di limitarsi a parziali modificazioni della Legge vigente, come i progetti presentati dal Ministro Lanza, proponeva una radicale riforma di essa. Discusso dagli uffizi della Camera, veniva in massima approvato, e la Commissione parlamentare composta dei Deputati Cairoli, *presidente*, Martini, Corbetta, *segretari*, Codronchi, Correnti, Damiani, Di Sambuy, Favale, Ghinosi, Lovito, Mantellini, Monzani, Morrone, Muratori, Sella, Taiani, Vastarini-Cresi e Marazio, *relatore*, presentava alla Camera la sua relazione nella tornata del 13 giugno 1877, proponendone l'adozione salve alcune modificazioni. Ma sebbene inscritto all'ordine del giorno delle tornate della Camera, non venne discusso per la caduta del Ministro Nicotera e per la chiusura della sessione.

Il quarto disegno di legge è quello presentato dal Ministro Depretis nella tornata del 24 febbraio 1880, e stato distribuito nella tornata dell'8 del successivo aprile (2). Con questo progetto il Ministro si limita a proporre modificazioni ad alcuni articoli della Legge, ed a regolare la facoltà nei Comuni di contrarre prestiti giusta il progetto di legge che aveva presentato nella tornata del 28 marzo 1878, e ripresentato nella tornata del 24 febbraio ultimo scorso.

Il progetto in parola è composto di tre articoli.

Nel primo si propongono modificazioni agli articoli 3, 5, 15, 17, 18, 25, 48, 61, 77, 86, 87, 88, 91, 98, 102, 109, 118, 162, 166, 179, 180, 181, 182, 203 e 205.

Nel secondo è proposto di dare facoltà al Governo del Re di coordinare le disposizioni della nuova Legge con quelle della Legge 20 marzo 1865, raccogliendo in un testo unico le disposizioni di altre leggi attual-

---

(1) Esso venne compilato in base agli studi di un'apposita Commissione istituita dal Ministro stesso con Decreto 30 aprile 1876, e composta dei Deputati Peruzzi, Pianciani, Mosca, Lazzaro, La Porta, Celesia di Vegliasco, Ruggeri, Chiaves, Manfrin, Varè, Tacconi, Tenerelli, Salaris, e del Senatore Magliani.

La relazione di questa Commissione è del Deputato Peruzzi, e trovasi inserita negli *Atti parlamentari*, sessione 1866-67, annessa alla relazione colla quale il Ministro Nicotera presentava il suo progetto.

(2) *Atti parlamentari*, Camera dei Deputati, sessione 1880, *Documenti, Progetti di legge*, ecc., nº 48.

mente in vigore che concernono l'Amministrazione comunale e provinciale, e di provvedere alle opportune modificazioni da apportarsi al Regolamento 8 giugno 1865, nº 2321.

Nel terzo si propone di prorogare a tutto il 1880 le facoltà accordate al Governo dagli articoli 13, 14, 15 e 16 relativamente all'annessione e disgregazione dei Comuni, che dalla Legge 20 marzo 1865 erano state date limitatamente per cinque anni, dalla Legge 18 agosto 1870, nº 5615, protratte a tutto giugno 1875, e dalla Legge 29 giugno 1875, nº 2612, prorogate per cinque anni a contare dal 1° luglio di quell'anno.

Chiunque abbia tenuto dietro ai vari progetti di legge stati presentati per la riforma della Legge comunale 20 marzo 1865, alle importantissime discussioni che vennero fatte in merito ad essi nel seno del Parlamento e dagli organi più autorevoli della stampa, non che agli studi assai accurati pubblicati da egregi e dotti scrittori di scienza amministrativa sulla materia (1), sa che le principali riforme domandate all'ordinamento comunale e provinciale riflettono i seguenti punti:

1. Circoscrizione amministrativa, la quale valga ad assicurare i benefizi d'una forte organizzazione dell'Autorità politica amministrativa, e la semplicizzazione dei pubblici servizi;

2 Classificazione dei Comuni a seconda della loro importanza e capacità amministrativa, relativamente alla misura dell'ingerenza da esercitarsi dall'Autorità governativa sulla loro amministrazione;

3. Criterio chiaro e preciso per il conferimento del diritto elettorale, e guarentigie per la libertà elettorale, e per la sincerità e regolarità delle operazioni elettorali;

4. Restrizione del numero degli eleggibili: *a*) coll'imporre all'eleggibilità condizioni di censo, di capacità di residenza più rigorose di quelle richieste per l'elettorato; *b*) collo stabilire una assoluta incompatibilità fra le funzioni rispettive di Consigliere comunale e quelle di Consigliere provinciale, di amministratore di Opere pie e di membro del Parlamento;

5. Natura della tutela politica ed economica che deve esercitare il Governo sui Comuni, tanto nell'interesse dello Stato, quanto in quello dei contribuenti;

6. Limitazione delle spese comunali con designazione più minuta e de-

---

(1) Salandra, *Riordinamento delle Finanze comunali*, nella *Nuova Antologia*, serie 2ª, vol. X, 1878, pag. 344 e segg., 654 e segg. — Magliani, *La questione finanziaria dei Comuni*, nella *Nuova Antologia*, serie 2ª, vol. XI, 1878, pag. 391 e segg., 485 e segg. — Manfrin, *Il Comune e l'individuo in Italia*, 1879, pag. 23 e segg. — Morpurgo, *L'Italia e le riforme amministrative.* — Tenerelli, *Sulle riforme delle Amministrazioni locali.* — Zini, *La riforma della Legge comunale e provinciale.* — Serra-Gropelli, *Il ristauro finanziario dei Comuni e delle Provincie.* — Alasia, *Lettere sul decentramento*, nella *Rivista amministrativa*, 1867, pag. 769, 849; 1869, pag. 225, 393, 865; 1872, pag. 225. — Bardari, *Sulle riforme ammininistrative in Italia.* — Pianciani, *Della amministrazione italiana.* — Martinelli, *Sull'ordinamento della pubblica Amministrazione.* — Drago, *Considerazioni sul progetto di legge del Ministro Depretis per la riforma della Legge comunale e provinciale.* — Gatti, *Modificazioni alla Legge comunale e provinciale.* — Gritta, ecc. ecc.

terminata delle spese obbligatorie, colla soppressione delle spese facoltative e colla determinazione d' un limite massimo pei bilanci comunali;

7. Regolarizzazione del sistema tributario dei Comuni, e restrizione del loro potere finanziario, coordinata con serie guarentigie, per istabilire il rispetto assoluto da parte dello Stato alle Finanze locali;

8. Pubblicazione dei bilanci preventivi e dei conti consuntivi, ed obbligo di compilarli in tempo utile sotto pena di severe sanzioni;

9. Guarentigie a tutela dei contribuenti contro gli arbitrî e le imprevidenze delle maggioranze dei Consigli comunali;

10. Convenienza di affidare la tutela dei Comuni ad Autorità non esposte alle vicende ed alle passioni della elezione;

11. Sistema delle rappresentanze proporzionali, tanto per le maggioranze, quanto per le minoranze;

12. Responsabilità dei pubblici funzionari ed amministratori, conciliando la libertà d' azione delle Autorità amministrative colle guarentigie del diritto comune a favore dei cittadini contro gli abusi delle Autorità medesime.

Ciò premesso, cominciamo dal riportare qui i punti principali della relazione presentata dal Ministro Depretis alla Camera dei Deputati nella tornata del 24 febbraio 1880, riservandoci di fare tutte quelle osservazioni che crederemo opportune sotto gli articoli che via via andremo commentando.

Progetto Depretis.

Fra gli impegni più solennemente contratti dal Governo del Re dinanzi a voi e dinanzi al paese, non è per fermo l' ultimo quello di porre mano alla riforma dei nostri ordinamenti amministrativi, e più particolarmente della Legge comunale e provinciale. Fino dai primordi della presente legislatura vi fu sottoposto un importante progetto per la compiuta riforma della Legge stessa; e voi conoscete la notevole relazione con la quale la vostra Commissione vi dava ragione di parecchi miglioramenti introdotti nel progetto medesimo.

È superfluo esaminare i motivi diversi che vi hanno impedito di procedere alla discussione del progetto nel corso delle due precedenti sessioni; ma è impossibile dissimularci che, ove la terza sessione, ora incominciata, venisse a chiudersi senza dare soddisfazione all' impegno ripetutamente assunto dal Governo del Re, noi non eviteremo l' accusa di avere privato troppo a lungo il paese dei benefizi di una riforma, la cui necessità, almeno nelle sue parti essenziali, è oggimai riconosciuta ed invocata dagli uomini intelligenti di tutti i partiti. Questo convincimento generale ci è confermato, non solo dai diversi progetti di riforma generale o parziale che vennero presentati da che la Legge attuale è in vigore, sia per iniziativa del Governo, sia per iniziativa parlamentare, ma altresì dalle numerose pubblicazioni che sono comparse in ogni parte del Regno, e dal costante linguaggio degli organi più autorevoli della stampa; e tutti concludono alla urgenza di ponderate modificazioni nelle nostre istituzioni comunali e provinciali, vedendo tutti nel difettoso ordinamento attuale una causa gravissima delle difficoltà in cui si trovano i nostri Comuni.

Il ritardo apportato a questa riforma ha fatto perfino nascere in molti il dubbio se colle norme ordinarie della procedura parlamentare sia agevole condurla a termine;

dubbio che ha un' apparente giustificazione nel fatto che nessuna delle tre Leggi comunali e provinciali promulgate dacchè lo Statuto è in vigore, è uscita dal Parlamento; non quella del 7 ottobre 1848, non quella del 23 ottobre 1859, nè finalmente quella del 20 marzo 1865, che governa attualmente le nostre Amministrazioni locali.

Io penso che le difficoltà incontrate fin qui dai progetti presentati debbano trovare la loro spiegazione nella esitazione assai naturale che si prova quando si tratta di apportare molte radicali e profonde innovazioni al sistema amministrativo vigente, specialmente se sopra tali innovazioni, per la loro importanza e moltiplicità, non si sia ancora formato l' accordo della maggioranza; poichè gli è particolarmente quando si tratta di riforme organiche che si fa forte l' opinione di coloro i quali preferiscono non toccar nulla, serbandosi strettamente fedeli al precetto di Ulpiano che: *In rebus novis constituendis evidens esse utilitas debet, ut recedatur ab eo jure quod diu aequum visum est* (1).

Sapientissimo certamente è il precetto del grande giureconsulto; ma se esistono profondi dissensi su parecchie delle grandi quistioni che si presentano nella riforma della Legge comunale e provinciale, non si può dire altrettanto di quelle la cui soluzione offre appunto la *evidens utilitas* che legittima l' opera del legislatore *in rebus novis constituendis:* per cui il progetto che ho l' onore di sottoporvi, pel suo carattere e pei limiti entro i quali è circoscritto, apparirà pienamente giustificato.

Questo progetto non abbraccia l' intera Legge; ma reca delle modificazioni importanti a quelle disposizioni della Legge, delle quali il giudizio concorde degli uomini competenti e la esperienza dei più pratici amministratori hanno riconosciuto l' insufficienza e gli inconvenienti.

Io penso che una compiuta riforma della Legge comunale e provinciale debba essere preceduta da quella della circoscrizione amministrativa del Regno. Ora è evidente che ad un così arduo e complicato problema non si può dare in questa sessione una soluzione soddisfacente; dovendo questa essere preceduta da più larghe indagini e attuata colle più mature considerazioni.

Ma gli studi finora fatti non ci pongono in grado di dar mano alla grave impresa: e ciò vi spiega perchè ho stimato conveniente lasciare in sospeso anche la questione della soppressione delle Sotto-Prefetture, della riduzione dei Circondari, e del riordinamento delle Provincie. Che le attuali circoscrizioni siano difettose niuno lo contesta: che le Sotto-Prefetture siano un organo pressochè inutile delle Amministrazioni locali è opinione già suffragata dal voto di un ramo del Parlamento; ma cessa l' accordo quando si tratta di determinare le basi di una nuova circoscrizione, la quale assicuri al paese i benefizi di una forte organizzazione dell' Autorità politica amministrativa con la semplificazione dei pubblici servizi e le guarentigie richieste da un ben ordinato sistema di libertà delle Amministrazioni locali.

La ragione medesima, vale a dire l'inopportunità di sollevare una grave ed ardua discussione, mi ha indotto a soprassedere sulla questione della divisione dei Comuni in classi; ma questa questione non è pregiudicata; nè soltanto differita la soluzione. Pur rendendo piena giustizia alla diligenza grandissima con cui vennero studiati e spiegati i modi migliori di provvedere alla classificazione dei Comuni, alle norme particolari della loro rispettiva costituzione e della loro gestione, mi è rimasto però il convincimento che la questione non sia ancora intieramente matura

(1) Leg. 2, Dig. *De constit. princip.*, I, 4.

nella coscienza pubblica, e che una tale innovazione non possieda quindi tutti quei caratteri di *communis opinio* che sola può assicurarne il successo.

Vengo ora a dare brevemente ragione delle modificazioni che propongo di recare alla Legge comunale e provinciale vigente: modificazioni per la maggior parte delle quali ho avuto cura di non allontanarmi da quei concetti che ottennero l'approvazione della vostra Commissione.

L'articolo 3 della Legge vigente determina le attribuzioni del Prefetto: e vi è detto che: « Veglia sul mantenimento dei diritti dell'Autorità amministrativa, elevando ove occorra i conflitti di giurisdizione, secondo la Legge 20 novembre 1859, nº 3780 ». È evidente che colla Legge 31 marzo 1877, nº 3761, la quale abroga espressamente quella del 20 novembre 1859 (Art. 6), tracciando una procedura speciale pel regolamento delle attribuzioni rispettive dell'Autorità amministrativa e dell'Autorità giudiziaria, la modificazione che vi si propone all'articolo 3 non ha bisogno di molte spiegazioni.

Mi pare inoltre opportuno chiarire con più precisione di quello che lo faccia la Legge attuale, la qualità che ha il Prefetto di capo politico e amministrativo della Provincia, le facoltà e i doveri che da tale qualità gli derivano così pel mantenimento dell'ordine, come pel buon andamento di tutti i pubblici servizi.

Non ho giudicato conveniente di sopprimere gli articoli 8 e 110 della Legge circa la responsabilità del Prefetto, del Sotto-Prefetto, del Sindaco e di chi ne fa le veci; e ciò non già perchè io creda che si debbano mantenere queste disposizioni, così contrarie ai principî fondamentali del nostro diritto pubblico, ma perchè voi stimerete con me che convenga lasciare impregiudicata la quistione della responsabilità dei pubblici funzionari, dovendo essa regolarsi con una legge speciale, la quale organizzi un compiuto sistema sulla materia, e provveda ad un tempo a mantenere intatta la libertà d'azione dell'Autorità amministrativa e ad assicurare ai cittadini contro gli abusi dei pubblici funzionari, le guarentigie del diritto comune. Procedendo con una misura isolata alla soppressione pura e semplice degli articoli 8 e 110 si apre una lacuna da cui possono derivare conseguenze che bisogna evitare; e lo dimostra l'esempio della vicina Francia, dove la soppressione del famoso articolo 75 della Costituzione dell'anno VIII, fatta col Decreto 19 settembre 1870 dal Governo della difesa nazionale, ha aperta una serie infinita di controversie che dividono tuttora la giurisprudenza giudiziaria e amministrativa (1).

Non ho creduto mantenere la proposta della soppressione del Consiglio di Prefettura, sebbene sia stata accettata dalla vostra Commissione, e già si trovi nei progetti presentati nel 1870 e nel 1871 e nel progetto presentato nel 1877.

Senza disconoscere la gravità dei motivi addotti per giustificare questa soppressione io ho pensato che, anche prescindendo dalla considerazione che essa implicherebbe la necessità di rivedere contemporaneamente le varie leggi che attribui-

---

(1) Il Decreto suddetto è così concepito:

« Art. 1. L'article 75 de la Constitution de l'an VIII est abrogé.

« Sont également abrogées toutes autres dispositions de lois générales ou spéciales ayant pour objet d'entraver les poursuites dirigées contre des fonctionnaires publics de tout ordre.

« Art. 2. Il sera ulterieurement statué sur les peines civiles qu'il peut y avoir lieu d'édicter, dans l'intérêt public, contre les particuliers qui auraient dirigé des poursuites téméraires contre des fonctionnaires ».

E null'altro. Ma la legge annunciata nel secondo articolo non venne mai fatta: di qui le controversie di cui sopra si è detto e i gravissimi inconvenienti che l'esperienza ha rivelati.

scono funzioni precise al Consiglio o ai Consiglieri di Prefettura, una tale soppressione non potrebbe compiersi come un provvedimento parziale, ma dovrebbe collegarsi all' insieme di riforme, di cui ho parlato più sopra; mentre con l' attuale sistema non può parere conveniente di privare il Prefetto della cooperazione di un Consiglio, le cui attribuzioni, ben determinate, sono ad un tempo un aiuto ed una guarentigia così pel Prefetto stesso, come per le diverse Amministrazioni e per gli amministrati.

Io non credo che sia opportuno togliere al Consiglio di Prefettura l' approvazione dei conti provinciali e comunali, essendo dimostrato che, sino a quando non si abbia un migliore ordinamento, è questo un freno necessario alla buona gestione delle aziende locali, che sarà più efficace di quanto ora lo sia, quando con opportune disposizioni regolamentari, vengano stabilite le forme del procedimento ed i termini pei giudizi di rendiconto.

E per la stessa ragione ho stimato conveniente deferire al Consiglio di Prefettura l' approvazione dei conti consuntivi delle Opere pie, nonchè degli istituti e Corpi morali soggetti alla tutela amministrativa, lasciando alla naturale competenza della Deputazione provinciale l'approvazione dei bilanci preventivi delle Opere pie, e, secondo i casi, anche degli altri istituti o Corpi morali soggetti alla tutela amministrativa, salvo di quelli pei quali sia stato diversamente disposto dalle leggi.

Queste disposizioni, per quanto riguarda i conti comunali e provinciali, si connettono a quelle degli articoli 10, 33 e 34 della Legge 14 agosto 1862 sulla Corte dei Conti, e per quanto concerne le Opere pie e gli altri istituti e Corpi morali, si realizza il voto costante di quanti hanno studiate le condizioni presenti di queste Amministrazioni; i quali, mentre non intendono negare alla Rappresentanza elettiva delle Provincie il diritto che le compete di tutelare gli interessi della pubblica beneficenza, credono che questo intento si raggiungerà coordinando l' azione della Deputazione provinciale e quella del Consiglio di Prefettura. Con questo provvedimento si potrà aspettare che si compiano gli studi necessari per preparare un compiuto progetto di riforma sulla Legge del 3 agosto 1862 sulle Opere pie.

Vengo ora alla capacità elettorale. Io mantengo le disposizioni dell'articolo 13 del progetto del 1877, e 14 di quello della vostra Commissione, per i quali sono elettori tutti i cittadini di ambo i sessi che hanno 21 anno compiuto, hanno l' esercizio dei diritti civili e pagano annualmente nel Comune per contribuzione diretta di qualsiasi natura lire 5. Quanto agli altri criteri di capacità l' articolo 18 estende l' elettorato a tutti coloro che sono inscritti nelle liste elettorali politiche.

Non mi diffonderò lungamente sulle ragioni alle quali si appoggia la riduzione del censo, in una misura uguale a 5 lire, per tutti indistintamente i Comuni. Questa innovazione venne luminosamente giustificata nelle due relazioni sul progetto di riforma della Legge comunale che sta davanti a voi. A dimostrare come sia antico l' accordo delle opinioni sulla convenienza di estendere quanto più largamente è possibile l' elettorato amministrativo, basterà ricordarvi che il progetto Minghetti del 1861 e il progetto Peruzzi del 1863 estendevano l' elettorato a tutti gli iscritti nei ruoli delle contribuzioni dirette. In quasi tutti gli studi che vennero fatti sulla Legge comunale e provinciale fu propugnato il sistema di una forte riduzione del censo. La riforma che vi propongo può quindi considerarsi come la sanzione di un progresso già compiuto nella opinione generale.

È evidente che per il nuovo ceto di cittadini chiamato a partecipare al primo grado della vita pubblica del paese, l' elettorato amministrativo sarà una preparazione e un avviamento all' elettorato politico: l' ascensione graduale ci darà succes-

sivamente degli elettori i quali nelle votazioni comunali e provinciali avranno acquistato la coscienza di una *res publica* il cui sviluppo e la cui prosperità è ad un tempo causa e risultato della prosperità privata: e più che mai si verificherà il detto di Tocqueville, che: « Il Comune è la scuola primaria per l'esercizio delle libertà politiche ».

Ho esteso l'elettorato amministrativo per titolo di capacità a tutti gli inscritti nelle liste elettorali politiche. Non può certamente dubitarsi che i requisiti per l'esercizio del diritto elettorale politico debbano considerarsi come sufficienti per conferire la capacità elettorale amministrativa. Poteva chiedersi anzi se non fosse convenienza allargare le categorie enumerate dal progetto di legge per la riforma elettorale sul quale siete invitati a deliberare. Ma ho pensato che colla riduzione del censo a 5 lire ben pochi fra i capaci saranno esclusi; e, d'altra parte, si ha il vantaggio apprezzabile di una grande facilità per la compilazione delle liste elettorali, circoscrivendo a due soli criteri l'elettorato amministrativo: quello, cioè, del censo e quello della iscrizione nelle liste elettorali politiche.

Il mio progetto mantiene l'estensione del suffragio diretto alle donne.

Non è senza mature riflessioni che sono venuto a questa risoluzione. Proposta già nel progetto Peruzzi del 1863, nel progetto Lanza del 1° dicembre 1871, nel progetto Nicotera del 1877, l'estensione del suffragio alle donne venne accettata dalla vostra Commissione, e giustificata nelle diverse relazioni con ragioni di troppa evidenza perchè si possano combattere con successo. E non è piccol titolo di onore pel nostro paese che questa innovazione si presenti al Parlamento avvalorata dal consenso e dall'autorità di tutti i partiti. Con le agevolazioni fatte per la votazione a scheda involta in piego suggellato, e accompagnato da tali cautele da impedire gli abusi e le frodi, la innovazione proposta eviterà l'inconveniente che vi sarebbe se si obbligassero le votanti a recarsi personalmente alle urne: rimanendo in facoltà loro il preferire l'un modo o l'altro per l'esercizio del loro diritto.

Poco è innovato quanto alla eleggibilità. La capacità è la regola: l'incapacità è l'eccezione; e le ineleggibilità sia che nascano da incompatibilità, da indegnità, da inettitudine o da altre ragioni, rimangono sostanzialmente quelle già stabilite, con una maggiore determinazione, coll'aggiunta di alcune altre categorie, per le qual mi sono conformato ai diversi progetti: accennerò segnatamente quelle dei membri della Magistratura giudiziaria che esercitano giurisdizione nel Comune, degli impiegati provinciali, e dei membri di una Giunta municipale che non abbiano reso il conto morale della propria gestione.

Il progetto rende elettivo il Sindaco: e, oggimai, può parere superflua la dimostrazione della necessità di questa riforma. Si può pensare, nè mancano uomini intelligenti che professano questo avviso; che nei piccoli Comuni lo esercizio di tale facoltà non sia scevro d'inconvenienti. Ma è da considerare che nei piccoli Comuni gli interessi da amministrare non sono nè gravi, nè complicati: e, d'altra parte, mantenendo l'unità del tipo giuridico e amministrativo dei Comuni non v'ha ragione per sottoporli a diverso trattamento nella elezione del primo Magistrato municipale.

Il Sindaco adunque sarà elettivo in tutti i Comuni del Regno; la sua nomina però non sarà valida se non sia fatta con l'intervento di due terzi dei Consiglieri assegnati al Comune ed a maggioranza assoluta di voti.

Ma affidata al Consiglio comunale la elezione del Sindaco, a chi spetta la facoltà di sospenderlo o di rimuoverlo quando concorrano gravi motivi d'ordine pubblico? Venne osservato in proposito che chi fa il Sindaco deve avere facoltà di disfarlo: per cui il Consiglio solo può rimuoverlo per gravi motivi di mala ammini-

strazione: venne quindi proposto che la iniziativa per la rimozione potesse venire così da un terzo dei Consiglieri come dal Prefetto.

Gravi obbiezioni possono farsi in proposito. Nel passaggio dalla nomina governiva alla elezione del Sindaco, questa intera eliminazione dell' azione del Potere esecutivo può parer tale da accrescere il numero di coloro ai quali tale innovazione sembra già ardita soverchiamente.

L' esperienza dirà in qual misura converrà procedere per questa via; ma intanto non parmi savia cosa disarmare assolutamente l' Autorità politica, tanto più che il Sindaco conserva (ed è bene che conservi sempre) la sua duplice qualità di capo dell' Amministrazione comunale e di ufficiale del Governo.

Queste considerazioni mi hanno indotto a mantenere al Governo del Re la facoltà di sospendere e di rimuovere dall' ufficio il Sindaco, per gravi e urgenti motivi di ordine pubblico, accompagnando la rimozione con quelle cautele e garanzie che si richiedono per impedire che questa facoltà ecceda o trasmodi a offesa del rispetto dovuto allo eletto della Rappresentanza comunale; sicchè il Consiglio ha il potere normale di esonerare dall' ufficio il Sindaco nei casi ordinari stabiliti dalla legge; mentre il Governo del Re non avrà questo potere che in casi eccezionali, quando, cioè, il Consiglio comunale non possa o non voglia far uso del diritto o del dovere che gli compete per circostanze delle quali naturalmente saranno giudici il Parlamento e la pubblica opinione.

Divenuto elettivo il Sindaco, occorre mettere in armonia il nuovo carattere che l' elezione gli imprime colla nomina e le attribuzioni della Giunta municipale. Colla Legge vigente il Consiglio elegge complessivamente gli Assessori e i supplenti assegnati al Comune; e il Sindaco distribuisce gli uffici e gli affari come crede fra gli Assessori, i quali dipendono in qualche modo da lui, poichè egli li colloca a suo arbitrio a capo dei diversi servizi; ma essi in faccia agli amministrati non compariscono come investiti d'iniziativa o responsabilità individuale; il Sindaco solo risponde per loro dell' opera loro.

Questo concentramento effettivo del potere esecutivo dell'Amministrazione comunale nel Sindaco poteva spiegarsi quando il capo del Comune era nominato e revocato esclusivamente dal Governo; in questo stava la sanzione repressiva degli eccessi di potere che ne fossero derivati. Ma reso il Sindaco elettivo, la sorgente del suo ufficio è quella stessa alla quale attingono gli Assessori l'ufficio loro.

Parve quindi giusto che a ciascun Assessore fosse designato dal Consiglio medesimo il servizio del quale è posto alla direzione: sicchè il Consiglio, nella scheda in cui iscriva il nome del candidato Assessore, aggiunga anche il servizio di cui deve essere a capo. Le votazioni si fanno distintamente per ciascun ufficio e per ciascun Assessore. In questo modo si ha la presunzione che l'Assessore, per le sue attitudini particolari, è l' uomo idoneo per quel dato servizio: si attua in certa misura il sistema dei *select-men*, in quanto è compatibile colle nostre istituzioni amministrative: e così ciascun Assessore, pel servizio che dirige, ha la fiducia, non del solo Sindaco, ma del Consiglio.

Si ottiene anche un altro vantaggio degno di nota; ed è di collocare ciascun Assessore direttamente in faccia agli amministrati, colla propria personalità e colla sua responsabilità. Abbia l'Assessore le lodi pel bene, come il biasimo pel male che fa.

V' è un' ultima considerazione che non va perduta di vista. Reso il Sindaco elettivo, avranno luogo naturalmente lotte più o meno vive nel seno del Consiglio: vi saranno vincitori, vinti, rancori e dissidi. Col sistema che vi propongo tutte le legittime ambizioni avranno la loro parte di soddisfazione, poichè anche l'Assessore

nel servizio che dirige, è in un certo senso e nei limiti di legge, Sindaco egli pure.

In questo modo, la Giunta continua a deliberare collegialmente, sotto la presidenza del Sindaco, sulle materie comuni, segnatamente in quelle dell'articolo 93, mentre a ciascun Assessore appartiene la direzione di un ramo dell'amministrazione comunale. Il Sindaco continua ad adempiere le funzioni che gli sono conferite dalla legge, e come capo dell'Amministrazione comunale e come ufficiale del Governo. E siccome egli deve firmare insieme a ciascun Assessore i provvedimenti che l'Assessore medesimo prende nell'esercizio delle sue funzioni, si mantiene nel ramo esecutivo dell'amministrazione quella unità superiore che ha la sua espressione esteriore nel capo del Comune.

In sostanza, non si fa altro che dare sanzione obbligatoria a ciò che avviene realmente e praticamente in quasi tutti i Comuni: e solo si mira a meglio stabilire e a individualizzare in più giusta misura gli uffici e la responsabilità.

Queste disposizioni, per la necessità medesima delle cose, non possono applicarsi se non ai Comuni che abbiano una certa importanza: ond'è che ho proposto di restringerle a quelli la cui popolazione ecceda i 4000 abitanti. Nulla è innovato per gli altri Comuni.

Dirò ora delle disposizioni aggiunte all'articolo 118 dirette a regolare la facoltà nei Comuni di contrarre prestiti.

Queste disposizioni non vi sono nuove: esse vi furono presentate da me, come Ministro dell'Interno nel Ministero precedente, nella tornata del 28 marzo 1879, formulate in apposito progetto di legge, in relazione ad un impegno da me assunto davanti a voi (1). Ho creduto introdurle nella Legge organica, dovendo esse avere un carattere normale, e non già considerarsi come disposizioni di ordine temporaneo e transitorio.

Nella relazione che precedeva il progetto io avvertiva come la misera condizione delle Finanze comunali era cagionata in buona parte dal fatto che i Supremi Poteri dello Stato, mirando a restaurare l'Erario pubblico, imposero ai Municipi nuovi e gravissimi pesi, mentre ne restringevano le facoltà in materia di tasse: aveva altresì la sua spiegazione nella soverchia tendenza alle grosse spese, che si manifestò in molte Amministrazioni locali. Io aggiungeva che questa tendenza fu stimolata dalla facoltà di contrarre debiti, facoltà cui non seppero raffrenare nè la Legge 19 luglio 1870, n° 5704, che poneva limiti all'ammontare dei premi, nè quella del 14 giugno 1874, n° 1961, che stabiliva alcuni vincoli alle spese obbligatorie. È infatti veramente singolare che mentre allo Stato non è concesso di stipulare alcun mutuo senza la solennità di una legge, i Comuni possono indebitarsi di somme oltremodo considerevoli, senz'altra formalità che la deliberazione del Consiglio municipale, assentita dall'Autorità tutoria.

Quanto io avvertiva allora e ripeto ora è non ultima fra le cagioni dell'ingrossare del debito comunale.

Io esaminava allora la situazione dei debiti dal 31 dicembre 1873 al 31 dicembre 1876, e poneva in evidenza i risultati seguenti:

Situazione dei debiti al 31 dicembre 1873	L. 534,268,396
Situazione dei debiti al 31 dicembre 1876	» 707,551,255

Questo aggravamento di ben 173 milioni è generale; il debito è cresciuto, sebbene in misura diversa, in tutti i Compartimenti.

Tali sono le considerazioni dalle quali venni determinato alla presentazione del progetto che ora è destinato a far parte integrale della Legge comunale e provinciale. e

---

(1) Tornata 13 febbraio 1879.

che contiene due disposizioni essenziali: colla prima delle quali è stabilito, che i Comuni non potranno stipulare, nel corso di un anno, mutui che eccedano il decimo del loro bilancio e siano superiori a 100,000 lire, senza che intervenga una legge ad approvare le deliberazioni adottate dai rispettivi Consigli comunali; per i mutui minori basta l'approvazione del Consiglio provinciale; mentre colla seconda disposizione è statuito che, a garanzia dei mutui approvati per legge, i Comuni potranno rilasciare delegazioni sugli esattori delle imposte dirette nel modo stabilito dalle Leggi 27 marzo 1871, nº 1031, e 27 maggio 1875, nº 2779. Con questa ultima disposizione si risolve una grave questione e si dà ai Comuni un mezzo efficace di trovare credito a buone condizioni, offrendo ai creditori sicurezza di pagamento.

Meno notevoli di quelle pei Comuni, benchè non meno utili e giuste, sono le modificazioni apportate alle disposizioni di Legge sull'Amministrazione provinciale. E si comprende. La Provincia, per quanto numerose e anche gravi siano le sue funzioni, non ha nel nostro organismo amministrativo tutta la importanza del Comune. Certo in un nuovo ordinamento essa può acquistare e acquisterà molti uffici che adempie oggi lo Stato; ma fin qui, all'infuori delle competenze amministrative determinate dagli articoli 172 e seguenti, alle quali bastò sin qui a provvedere una sessione di quindici giorni, la funzione veramente attiva della Provincia è l'ufficio di tutrice dei Comuni e delle Opere pie.

Ed è perciò che si è ordinata con più cura l'istituzione della Deputazione provinciale la cui presidenza viene affidata ad uno dei Consiglieri, eletto colla stessa procedura che si osserva dal Consiglio comunale per la elezione del Sindaco. Le ragioni di questa innovazione, che si trova in tutti i progetti di legge che vi furono sottoposti, non richiedono lunghi sviluppi. Gioverà solo significarvi i motivi di una disposizione introdottavi che riguarda le Opere pie.

Se v'ha legge i cui difetti siano riconosciuti da tutti, e duramente riconfermati dall'esperienza, si è certamente quella delle Opere pie. Voi conoscete l'accurato progetto che a questo fine vi venne presentato dall'onorevole Nicotera; ed è da lamentarsi che più gravi occupazioni e circostanze diverse non vi abbiano permesso ancora di tradurlo in legge. La parte più importante del progetto, per dichiarazione medesima del Ministro proponente, era quella della tutela, la quale veniva ordinata con un compiuto e razionale sistema, che aveva a cardine queste due disposizioni: l'approvazione dei conti preventivi affidata alla Deputazione provinciale; quella dei conti consuntivi, alla Corte dei Conti.

Ho già avvertito come, a mio parere, la competenza nel giudizio dei conti consuntivi così delle Opere pie, come delle Amministrazioni comunali e provinciali, debba spettare al Consiglio di Prefettura; la cui giurisdizione non poteva essere stabilita nel progetto Nicotera, poichè nel suo progetto sulla riforma della Legge comunale e provinciale si sopprimeva il Consiglio stesso. Avendolo io mantenuto per le ragioni sopra indicate, non poteva che deferire a lui l'esame e l'approvazione dei conti consuntivi delle Opere pie; mentre in omaggio, non solo al principio di una giusta autonomia delle Amministrazioni locali, ma altresì dell'altro principio, che le Amministrazioni locali sono i giudici naturali della retta attuazione delle disposizioni aventi per fine la beneficenza, l'approvazione dei bilanci preventivi venne affidata alla Deputazione provinciale, salvo, ove si tratti di manicomi o d'istituzioni d'interesse provinciale e consorziale, a devolvere l'approvazione dei bilanci preventivi al Consiglio provinciale.

Nè potrà dirsi che questa disposizione sia fuori di posto e che debbasi collocare nella Legge sulle Opere pie, anzichè in quella sull'Amministrazione comunale e pro-

vinciale; poichè il n° 12 dell'articolo 180 di questa, che si tratta appunto di mutare, dispone che la Deputazione provinciale « esercita verso i Comuni, i Consorzi e le *Opere pie* le attribuzioni che le vengono dalla legge affidate ». Ora la disposizione che vi propongo di sostituire a quella del n° 12 dell'articolo suddetto non fa altro che determinare con precisione quali sono veramente le attribuzioni che la legge affida alla Deputazione provinciale circa le Opere pie, nel modo stesso che l'articolo 134 e seguenti stabiliscono le attribuzioni della Deputazione medesima verso i Comuni.

Sulle altre innovazioni di minore importanza saranno sufficienti poche parole. Ho mantenuto la disposizione dei progetti precedenti che stabilisce a ventun anno compito l'eleggibilità al Consiglio provinciale; non essendovi infatti ragione alcuna perchè l'elettore che è eleggibile al Consiglio comunale nol sia anche al Consiglio provinciale, valendo per l'un caso come per l'altro gli stessi criteri: nè d'altra parte, la differenza da ventuno a venticinque anni essendo tale da accrescere considerevolmente le presunzioni di maggiore maturità.

La durata della sessione del Consiglio provinciale è oggi limitata a quindici giorni: l'articolo 166, pare, in verità, così nella forma, come nella sostanza, ispirato da un principio di diffidenza illiberale verso la Rappresentanza elettiva della Provincia. È quindi in omaggio alla Rappresentanza medesima e alla crescente importanza delle sue attribuzioni che il progetto porta ad un mese la durata ordinaria della sessione e stabilisce che tale durata possa essere ridotta o prorogata per deliberazione del Consiglio, dietro richiesta della Deputazione provinciale, o di un terzo dei Consiglieri, o del Prefetto; e che dietro richiesta degli stessi possa essere convocato in adunanza straordinaria.

Dirò ora brevemente di due disposizioni comuni ai Rappresentanti delle Amministrazioni comunali e provinciali.

Colla prima (Art. 203) è statuito che i Consiglieri comunali e gli Assessori municipali, i Consiglieri e i Deputati provinciali che senza causa giustificata abbiano nel corso di un anno mancato ad un terzo delle sedute, decadono dalla carica. Questa disposizione simile alla proposta della Commissione incaricata di riferire sul progetto Nicotera, meritava di essere accolta, perchè ha il vantaggio di esercitare una coercizione indiretta, ma efficace, su coloro che dopo aver sollecitato o accettato un mandato, paghi dell'amor proprio soddisfatto, ne trascurano l'adempimento. L'accettazione delle pubbliche magistrature non è obbligatoria; ma chi dopo averle assunte, mostra di voler tenere in non cale i doveri che impongono, deve esserne privato. Ho aggiunto all'articolo della Commissione un inciso pel quale la dichiarazione che pronuncia la decadenza venga affissa in modo distinto all'albo pretorio: e ciò affinchè gli elettori conoscano bene coloro cui manca la coscienza dei doveri civili.

L'altra disposizione ha per oggetto di dare sicure guarentigie contro lo scioglimento dei Consigli comunali e provinciali. Voi non ignorate che gravi lagnanze sono sempre state fatte sulle facoltà discrezionali che l'articolo 235 della Legge vigente conferisce al Governo del Re: ed accettando con un'aggiunta la proposta del progetto Nicotera e di quello della vostra Commissione, ho stabilito che il decreto di scioglimento del Consiglio debba essere preceduto da un parere del Consiglio di Stato, accompagnato da una relazione al Re, pubblicata nella *Gazzetta ufficiale* entro un mese dalla sua promulgazione e comunicato ai due rami del Parlamento, ai quali dovranno pure comunicarsi, per la stessa ragione, i Decreti Reali di rimozione dei Sindaci, a senso dell'articolo 109. Ciascuna Camera eleggerà ogni anno una Commissione permanente incaricata dell'esame di questi Decreti.

Prima di porre termine a questa relazione mi resta a parlare delle due disposizioni transitorie che chiudono il progetto.

L'una ha per oggetto di dare al Governo del Re la facoltà di coordinare, entro il termine di due mesi dalla pubblicazione della Legge, le disposizioni del progetto sottoposto alla vostra approvazione e quelle delle altre leggi concernenti l'Amministrazione comunale e provinciale, entrate in vigore dopo quella del 20 marzo 1865, raccogliendole tutte in un testo unico, senza modificare la numerazione presente degli articoli della Legge stessa; e ciò all'oggetto di agevolare agli Amministratori comunali e provinciali, a quelli specialmente dei Comuni minori, la conoscenza e l'applicazione della legge, evitando così le troppo frequenti deliberazioni illegali che si prendono appunto perchè non si hanno facilmente sotto la mano le diverse e varie leggi che regolano l'amministrazione locale. È superfluo dire che si tratta unicamente di provvedere a una semplice coordinazione, con qualche correzione di testo, rispettando colla più scrupolosa severità la sostanza.

La seconda concerne la proroga fino a tutto il 1884 delle facoltà accordate al Re con gli articoli 13, 14, 15 e 16 della Legge 20 marzo 1865, e successivamente prorogate colle Leggi 18 agosto 1870 e 20 giugno 1875, per la riunione di piccoli Comuni.

Mi sono domandato se non fosse conveniente conferire questa facoltà in modo definitivo al Governo del Re: essa non è infatti una facoltà contraria allo spirito delle nostre istituzioni; e applicata con intelligenza e fermezza, può essere produttiva di notevoli vantaggi, più assai che nol sia stata pel passato.

Ma ho considerato che sarebbe più conveniente rinviare anche questa quistione fino al giorno in cui si venga alla riforma delle circoscrizioni amministrative del Regno. Sarà allora il momento di discutere opportunamente l'agitata questione dei piccoli Comuni e anche della costituzione delle frazioni, così vanamente giudicata nei suoi caratteri e nei suoi effetti.

Tali sono le modificazioni alla Legge provinciale e comunale che ho l'onore di sottoporre alla vostra approvazione. Esse non vengono a voi come innovazioni originali e inattese, *Palladis exemplo, proles sine matre creata*: che, come già ho avvertito fin da principio, per la massima parte esse sono da lungo tempo accettate dalla pubblica opinione, e hanno avuto la sanzione di parecchi progetti di legge, che vi furono presentati da uomini autorevoli dei diversi partiti; e io lo constato a testimonianza onorevole dello spirito di progresso liberale che ci unisce tutti sul terreno delle libertà amministrative.

Ciò mi autorizza a confidare nell'accoglimento favorevole che voi farete al progetto di legge sul quale siete chiamati a deliberare.

Dopo d'aver riportato i punti principali della relazione Depretis, ripeteremo anzitutto ciò che abbiamo già detto nel nostro *Annuario di Giurisprudenza contemporanea amministrativa e finanziaria* (1880, n[i] 574,628,676, vol. I, parte 4ª), che cioè il progetto Depretis per la riforma della vigente Legge comunale, mentre non è altro che un rimpasto dei precedenti, salvo poche variazioni, non corrisponde per nulla alla comune aspettativa di una riforma radicale e ragionata della nostra azienda municipale nel senso di allargare l'autonomia dei Comuni e di promuoverne e proteggerne con sani ordinamenti il migliore sviluppo economico, finanziario e morale. Il progetto Depretis inoltre è la continuazione del sistema pernicioso, come quello che in-

genera diffidenza di stabilità procedendo incerto sino dalla sua origine, di rappezzare e rimendare qua e là le nostre leggi senz'altro frutto che quello di formare una sterminata raccolta legislativa pei bibliomani. Ciò deriva in gran parte dal mal vezzo di trapiantare fra noi istituzioni straniere svisandole a beneplacito: per cui perdendo queste in siffatta guisa il loro primitivo carattere, imbastardiscono la nostra legislazione; ciò che poi ne costringe a rimestare continuamente le nostre leggi con grande scapito del prestigio del verbo legislatore e con grave detrimento della nazione.

A questo proposito gioverebbe lo aver sempre dinanzi la seguente giustissima osservazione del celebre pubblicista francese Batbie: « Quand on veut imiter les institutions d'un pays, le seul parti qu'il soit raisonnable d'adopter consiste à importer toutes les circonstances et particularités qui donnent à la legislation étrangère son caractère et sa vitalité propres: ce qui est inadmissible, c'est la conjonction disparate de dispositions qui ne sont pas inspirées par le même esprit: *Varias inducere plumas undique collatis membris* (*Traité théorique et pratique de droit public et administratif*, vol. IV, nº 369, pag. 440) ».

Veniamo ora a dire qualche cosa in merito all'articolo 1 della vigente Legge, così concepito: « Il Regno si divide in Provincie, Circondari, Mandamenti e Comuni ». È facile vedere che tale dizione non è esatta. Infatti nel Regno non havvi una sola circoscrizione, la circoscrizione, cioè, amministrativa, ma havvi eziandio la circoscrizione giudiziaria, quella militare, quella ecclesiastica, le quali non sono divise, come quella amministrativa, in Provincie, Circondari, Mandamenti e Comuni: per cui il concetto dell'articolo in esame dovrebbe essere espresso nei seguenti termini: « Il Regno amministrativamente si divide in Provincie, Circondari, Mandamenti e Comuni ».

Osserveremo ancora che alcuni vorrebbero che il Regno dovesse essere diviso in Regioni, Provincie e Comuni, non avendo nè il Circondario, nè il Mandamento una legale rappresentanza di Consiglio.

Il sistema regionale è senza dubbio lodevole, come quello che, informato al principio del più stretto decentramento amministrativo, facilita un migliore indirizzo della pubblica azienda essendo l' azione governativa più efficace, perchè più vicina e dà un maggiore incentivo al libero sviluppo di quei territorii che la costituzione geografica ed il corso dei secoli hanno stretto in gruppi armonici e uniformi ai loro costumi e bisogni.

Articolo 2.

In ogni Provincia vi è un Prefetto ed un Consiglio di Prefettura.

(*Per gli articoli dal 2 al 9 della Legge vedasi il Regolamento agli articoli 1 a 16*).

Articolo 3.

Il Prefetto rappresenta il Potere esecutivo in tutta la Provincia (1);

Esercita le attribuzioni a lui demandate dalle leggi, e veglia sul mantenimento dei diritti dell'Autorità amministrativa, elevando, ove occorra, i conflitti di giurisdizione secondo la Legge 20 novembre 1859, n° 3780 (*Ora* 31 *marzo* 1877, *n°* 3761);

Provvede alla pubblicazione ed all'esecuzione delle leggi;

Veglia sull'andamento di tutte le pubbliche Amministrazioni, ed in caso d'urgenza fa i provvedimenti che crede indispensabili nei diversi rami di servizio;

Sopraintende alla pubblica sicurezza, ha diritto di disporre della forza pubblica e di richiedere la forza armata;

Dipende dal Ministro dell'Interno, e ne eseguisce le istruzioni.

Commenti.

Il Prefetto, oltre rappresentare il Potere esecutivo in nome del Re da cui riceve la carica, è eziandio presidente della Deputazione provinciale (2) (Legge, art. 179, Regolamento, art. 1, 2 e 3).

Ecco le parole con cui si spiegava l'oratore del Governo francese, nel presentare al Corpo legislativo i motivi della Legge del 28 piovoso, anno VIII, con cui venne affidata l'amministrazione attiva dei Dipartimenti ai Prefetti, in gran parte corrispondenti agli Intendenti Generali delle antiche Provincie. I dettagli nei quali s'inoltra fan comprendere esattamente lo spirito generale delle loro quasi innumerevoli funzioni.

« L'administration proprement dite (vale a dire la parte attiva affidata ai Prefetti) consiste en trois choses :

« 1° L'agence de transmission des lois aux administrés, et des plaintes des administrés au Gouvernement; en deux mots, l'agence de communications reciproques entre la volonté publique et les intérêts particuliers;

« 2° L'action directe sur le choses et les personnes privées, dans toutes les parties mises sous l'autorité immédiate des administrateurs;

« 3° Enfin, la procuration d'action dans les parties d'administration, remise à des subordonnés.

« Procurer l'action est la fonction principal de l'administrateur du Département. Ainsi que les Ministres, il a moins à faire par lui-même, qu'à

---

(1) Vedi il Decreto 16 ottobre 1864 in materia forestale. — Altri Decreti emanati il 31 dicembre 1864, l'11 maggio e il 30 dicembre 1865 riguardano le indennità e le spese di rappresentanza dei Prefetti. — Vedi pure il Decreto del 16 ottobre 1861 che riguarda le processioni nelle strade pubbliche.

(2) Il Prefetto presiede il Consiglio provinciale scolastico, quale rappresentante del Potere esecutivo, a norma del Regio Decreto 22 settembre 1867, e dei Regolamenti per l'amministrazione scolastica e provinciale approvati coi Regi Decreti 21 novembre 1867, e 3 novembre 1877.

mettre les sous-administrateurs dans l'obligation de faire, et celui-ci est encore moins obbligé à l'action qu'à assurer celle des Municipalités, qui à leur tour ont elles-mêmes presque autant à ordonner qu'à faire.

« La procuration d'action est donc une partie importante des fonctions et de l'art de l'administration, à tous les degrés de l'échelle administrative. »

Discendendo quindi ad un' esatta analisi delle varie funzioni comprese in questa sola parola, non bene per lo innanzi distinte ed espresse coi vaghi termini di *ordinare* e *sorvegliare*, così le spiega:

« La première est d'expliquer aux Magistrats inferieurs le sens des lois, réglements, ou ordres qu'il s'agit de faire exécuter. Cette fonction est l'instruction.

« La seconde est de donner des ordres speciaux, que les circonstances des temps et des lieux peuvent exiger pour leur exécution. Cette fonction peut se nommer direction.

« La troisième est de presser, de déterminer cette exécution; c'est l'impulsion.

« La quatrième est d'en vérifier l'execution; c'est l'inspection.

« La cinquième c' est de ce faire rendre compte de cette exécution, de recevoir les réclamations des personnes intéressées, ou les observations des préposés. Cette fonction est la surveillance.

« La sixième est d'autoriser ou de rejecter les propositions d'intérêt public, auxquelles peut s'étendre le pouvoir de l'administrateur; c'est l'estimation ou l'appréciation.

« La septième est d'autoriser et valider, ou de laisser sans valeur les actes qui ont besoin de sa verification; c'est le contrôle.

« La huitième est de rappeler à leurs devoirs les Autorités inférieures ou les agents immediats qui les méconnaissent ou les oblient; c'est la censure.

« La neuvième est d'annuler les actes contraires aux lois ou aux ordres supérieurs; c'est la reformation.

« La dixième est de faire réparer les omissions ou les injustices; c'est le redressement.

« La onzième, enfin, est de suspendre les fonctionnaires incapables, de destituer ou faire destituer les négligents, de poursuivre en justice le prévaricateurs; c'est la correction, la punition.

« Ainsi, instruction, impulsion, direction, inspection, surveillance, sanction de propositions utiles, contrôle des actes suspects, censure, réformation, redressement, punition, voilà les fonctions que suppose cette partie de l'administration qu'on peut appeler procuration d'action ».

Le attribuzioni dei Prefetti se noi le prendiamo in questo senso esteso, riguardano tutto ciò che può interessare il Governo, e si esercitano sotto l'immediata autorità dei Ministri e loro primi uffiziali e capi di azienda. Nulla in tal senso può o debb'essere loro estraneo; riparare, sviluppare, sorvegliare, è la loro opera: perciò se abusi esistono nella loro Provincia

se miglioramenti sono possibili, se la rilassatezza s'introduce nell'esercizio d'una autorità qualunque, o nella condotta dei suoi agenti, essi vi debbono richiamare l'attenzione del Governo.

Dopo ciò, non entreremo qui nella via lunga e noiosa di dettagli per fare una compiuta e particolareggiata esposizione delle loro varie funzioni sotto questo aspetto, riunendo insieme le sparse disposizioni di un gran numero di leggi. Bisognerebbe per ciò presentare quasi un codice di amministrazione ed anche stancare quasi inutilmente la memoria.

Regio Decreto 25 giugno 1865, nº 2361, che approva il Regolamento per l'esecuzione della Legge sul Contenzioso amministrativo.

Vista la Legge sul Contenzioso amministrativo (All. *E* della Legge 20 marzo 1865);

Sulla proposta del Ministro Guardasigilli e di quello dell'Interno di concerto cogli altri Ministri;

Abbiamo decretato e decretiamo:

Articolo unico. È approvato il Regolamento visto d'ordine nostro dal Ministro Guardasigilli e da quello dell'Interno per l'esecuzione della Legge sul Contenzioso amministrativo (All. *E* della Legge 20 marzo 1865).

Ordiniamo che il presente Decreto, munito del sigillo dello Stato, sia inserto nella Raccolta delle Leggi e dei Decreti del Regno d'Italia, mandando a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Firenze, addì 25 giugno 1865.

VITTORIO EMANUELE

G. VACCA.
G. LANZA.

Visto, Il Guardasigilli
G. VACCA

Regolamento per la esecuzione degli articoli 11, 14 e 16 della Legge sul Contenzioso amministrativo che forma l'allegato *E* della Legge 20 marzo 1865.

CAPO I.

Delle citazioni e della rappresentanza in giudizio delle pubbliche Amministrazioni.

Art. 1. In qualunque giudizio civile le Amministrazioni dello Stato così attrici come convenute, possono essere rappresentate dai proprî funzionari, senza bisogno del concorso o dell'assistenza di avvocati, patrocinatori o procuratori.

Art. 2. La tabella annessa al presente Decreto, vista d'ordine nostro dal Ministro Guardasigilli, designa nella 3ª colonna i funzionari che possono rappresentare in giudizio le rispettive Amministrazioni dello Stato e delegare la rappresentanza ad altri funzionari della stessa Amministrazione.

Art. 3. Le Amministrazioni dello Stato possono altresì essere rappresentate in giudizio dai Direttori del Contenzioso finanziario, dai loro sostituiti, dai procuratori e loro sostituiti procuratori addetti al loro uffizio, e dagli altri impiegati dell'uffizio che venissero delegati dai rispettivi capi.

Allo stesso Direttore del Contenzioso finanziario e suoi sostituiti, esclusivamente a qualunque altro impiegato spetta la rappresentanza nei giudizi vertenti avanti alla Corte di Cassazione.

Art. 4. I capi degli uffizi che hanno nel Compartimento o nella Provincia la direzione di un ramo di amministrazione possono a norma delle istruzioni emanate dal rispettivo Ministero delegare di volta in volta un avvocato od un procuratore secondo le leggi vigenti nel Regno, per rappresentare in giudizio l'Amministrazione interessata nella causa.

Possono altresì di concerto col competente Direttore del Contenzioso finanziario delegare temporaneamente avvocati o procuratori per determinate specie di controversie. In questo caso gli avvocati, i procuratori o i patrocinatori sono iscritti in un albo da tenersi presso l' uffizio del Contenzioso e presso quelli dei Capi deleganti.

Art. 5. Quando le pubbliche Amministrazioni sono rappresentate da funzionari proprî, i capi degli uffizi designati nel precedente articolo possono, a termini delle facoltà ricevute, ordinare che la causa sia sostenuta anche coll' assistenza di avvocati o procuratori.

Art. 6. I funzionari addetti ad un uffizio del Contenzioso finanziario accennati nel precedente articolo 3, e quelli che possono rappresentare le Amministrazioni in giudizio a norma dell'annessa tabella, non hanno bisogno di un mandato, ma basta che consti della loro qualità.

Gli impiegati delegati, gli avvocati, i procuratori che rappresentano in giudizio le Amministrazioni debbono far constare del loro mandato mediante lettera del delegante munita del bollo di uffizio.

Art. 7. Ove occorresse nel corso del giudizio un mandato speciale per qualche atto di procedura, basterà una delegazione in iscritto nelle forme accennate nel precedente articolo, del capo che dirige nel Compartimento o nella Provincia il ramo di amministrazione interessato nella causa.

Non sarà richiesto il mandato speciale nel caso in cui la rappresentanza sia sostenuta dai Direttori dell'uffizio del Contenzioso finanziario o loro sostituiti.

Art. 8. I rappresentanti delle Amministrazioni non avranno diritto nelle udienze nè a precedenze, nè a distinzioni di posto.

Art. 9. Le citazioni e le notificazioni, che occorrono nelle controversie civili interessanti le Amministrazioni dello Stato, debbono farsi alle persone designate per ciascuna Amministrazione nella colonna 4ª dell'annessa tabella.

Ove però si tratti di una controversia concernente un contratto stipulato negli uffizi centrali, la quale debba portarsi avanti un' Autorità giudiziaria del luogo in cui hanno sede i Ministeri o le Direzioni Generali, la citazione introduttiva del giudizio deve essere fatta nella persona del Segretario Generale o Direttore Generale.

Art. 10. Non ostante la disposizione dell'articolo precedente, saranno sempre osservati i patti speciali, che fossero stabiliti nei contratti circa il luogo e le persone a cui debbono farsi le citazioni e notificazioni.

CAPO II.

Delle cause pendenti presso i Giudici del Contenzioso amministrativo.

Art. 11. Le controversie in materia contravvenzionale pendenti al 30 giugno 1865 davanti i Giudici del Contenzioso amministrativo, che a norma della nuova

Legge sono devolute all'Autorità giudiziaria ordinaria, saranno portate avanti il Tribunale di Circondario o la Corte d' Appello competente per cura del Pubblico Ministero addetto al Tribunale od alla Corte.

A questo scopo il Ministero Pubblico, che esiste presso le Autorità del Contenzioso amministrativo di primo e di secondo grado, dovrà trasmettere le carte concernenti le cause contravvenzionali in corso al Pubblico Ministero anzidetto.

Non esistendo il Pubblico Ministero presso l' Autorità del Contenzioso amministrativo, la spedizione delle carte sarà fatta di uffizio dall'una all'altra segreteria o cancelleria per l'ulteriore procedimento.

Le Amministrazioni interessate veglieranno, e potranno, occorrendo, richiedere che le cause contravvenzionali vertenti davanti i Giudici del Contenzioso amministrativo siano portate avanti il Tribunale o la Corte competenti.

Art. 12. Nei giudizi civili le citazioni delle parti, per riassumere la causa oltre le indicazioni richieste dalle leggi di procedura, devono contenere l'indicazione dell'Autorità del Contenzioso amministrativo davanti la quale era pendente.

La causa sarà portata davanti il Tribunale o la Corte competente nello stato in cui si trova.

Art. 13. Qualunque sia lo stato della causa portata avanti ai Tribunali ordinari, dovranno le parti comunicarsi le loro conclusioni, e sarà sempre ammessa la discussione della causa alla udienza a norma delle leggi di procedura civile.

Art. 14. I termini giuridici non ancora compiuti al 1° luglio 1865 sono prorogati di trenta giorni a datare dalla detta epoca.

Art. 15. La perenzione di istanza non peranco incorsa o dichiarata al 1° luglio 1865, sarà regolata dalle disposizioni delle leggi di procedura vigenti nelle diverse Provincie, ma non avrà luogo prima che siano trascorsi trenta giorni a datare dall'epoca suddetta.

Art. 16. Per riassumere le cause, i procuratori che già rappresentavano le parti ai termini delle leggi vigenti, quando le stesse cause furono incominciate, non hanno bisogno di un nuovo mandato.

Art. 17. Dalle sentenze profferite in primo grado per le quali al 1° luglio 1865 sia ancora aperta la via all'appello, ai sensi delle leggi speciali ora vigenti, l'appello potrà proporsi nei termini stabiliti dalle leggi medesime decorribili dalla notificazione della sentenza.

L'appellabilità delle sentenze sarà regolata dalle leggi vigenti al tempo in cui furono profferite.

Lo stesso avrà luogo per le domande di rivocazione nei casi ammessi dalle vigenti leggi, e per le opposizioni alle sentenze contumaciali.

È applicabile a questi termini anche la disposizione dell'articolo 14.

Art. 18. Gli atti e le scritture delle cause vertenti in secondo grado di giurisdizione ed esistenti, sia presso il Consiglio di Stato, sia presso le Sezioni del Contenzioso amministrativo di Napoli e Palermo, sia innanzi al Tribunale del Contenzioso di Parma, sia infine presso i Ministeri, saranno immediatamente inviati di uffizio dai rispettivi Ministeri, segreterie ed uffizi alle Prefetture nella cui circoscrizione si trova il Giudice od il Tribunale del Contenzioso amministrativo, che ha giudicato in primo grado.

Le carte relative a cause vertenti, che si trovano presso il Consiglio di Stato come Corpo consultivo. o presso qualsiasi altro Corpo consultivo, saranno rimesse per cura delle rispettive segreterie ed uffizi alle Prefetture avanti indicate nella via gerarchica.

Art. 19. Le parti potranno ritirare dalle segreterie delle Prefetture e da quelle dei Giudici o Tribunali del Contenzioso amministrativo di primo grado quegli atti delle cause e quelle scritture, che sono di esclusiva loro pertinenza.

Della consegna fatta alle parti sarà per cura del Segretario o di chi ne fa le veci ritirata una ricevuta.

Art. 20. Gli atti comuni alle parti e quelli compilati di ufficio, e che devono pel disposto delle leggi attuali rimanere depositati nella segreteria o cancelleria dell'Autorità giudiziaria, saranno conservati dagli uffizi delle Prefetture o dei Tribunali di primo grado, per gli effetti di cui al seguente articolo.

Art. 21. Ciascuna delle parti interessate potrà richiedere che gli atti accennati nel precedente articolo siano trasmessi di ufficio alla segreteria o cancelleria del Tribunale o Corte, avanti cui intende di portare la causa.

Art. 22. Gli originali delle sentenze o decisioni ed i registri dei provvedimenti pronunziati dalle Autorità del Contenzioso amministrativo saranno depositati negli uffizi di Prefettura della Provincia in cui hanno sede le dette Autorità, salvo ciò che è stabilito all'articolo seguente.

Eseguito il deposito, le copie delle sentenze o decisioni e dei provvedimenti saranno rilasciate dal Segretario della Prefettura.

Occorrendo la spedizione in forma esecutiva, questa vi sarà apposta dal Cancelliere o Segretario del Tribunale di Circondario del luogo in cui si trovano depositati i provvedimenti o le sentenze o decisioni, osservate le norme stabilite dalle leggi di procedura civile.

Art. 23. Gli originali delle sentenze o decisioni ed i registri dei provvedimenti pronunziati dal Consiglio di Stato di Torino, dalla Consulta o dal Supremo Consiglio amministrativo e dalla Sezione del Contenzioso dell' abolita Gran Corte dei Conti di Napoli, dalla Consulta o Commissione dei Presidenti e dalla Sezione del Contenzioso dell'abolita Gran Corte dei Conti di Palermo, e dal Tribunale del Contenzioso amministrativo di Parma saranno depositati nella cancelleria o segreteria della Corte d'Appello nel Distretto in cui hanno sede le accennate Autorità del Contenzioso amministrativo.

Le copie delle dette sentenze o decisioni e dei provvedimenti saranno rilasciate tanto in forma ordinaria quanto in forma esecutiva dal Cancelliere o Segretario della Corte presso cui fu eseguito il deposito, osservate le norme stabilite dalle leggi di procedura civile.

Art. 24. La segreteria del Consiglio di Stato del Regno curerà la esecuzione degli incumbenti accennati nei precedenti articoli 14 e 23 per quanto concerne le cause civili e contravvenzionali, che fossero pendenti al 30 giugno 1865, avanti il Consiglio di Stato di Torino.

Per le cause pendenti a detta epoca avanti il Tribunale del Contenzioso amministrativo di Parma, od avanti le Sezioni del Contenzioso amministrativo delle abolite Gran Corti dei Conti di Napoli e di Palermo, il Ministero di Grazia e Giustizia di concerto con quello dell'Interno costituirà un ufficio di stralcio per le operazioni sopraccennate.

CAPO III.

Dei conflitti di giurisdizione pendenti.

Art. 25. Le carte relative ai conflitti di giurisdizione accennati nel 2° alinea dell' articolo 14 della nuova Legge sul Contenzioso amministrativo, saranno di

ufficio e per cura della segreteria o degli uffici dell' Autorità presso cui esistono immediatamente rimandati alla segreteria del Tribunale ordinario o della Corte di Appello in di cui confronto fu elevato il conflitto.

CAPO IV.

Dei funzionari aggiunti ai Commissari ripartitori.

Art. 26. I funzionari aggiunti richiesti dall'articolo 16 della nuova Legge sul Contenzioso amministrativo saranno due.

Essi verranno scelti, l' uno dal presidente del Tribunale di Circondario che ha sede nel capo-luogo della Provincia, fra i Giudici dello stesso Tribunale, e l'altro dal Prefetto fra i Consiglieri provinciali o di Prefettura.

Art. 27. I funzionari aggiunti assisteranno alle pubbliche udienze i Prefetti, sempre che questi nell'esercizio delle loro attribuzioni relative ai demanî comunali procedano come Giudici in primo grado di giurisdizione.

Art. 28. Le ordinanze dei Prefetti saranno sempre motivate, e faranno menzione di essersi sentito l'avviso dei funzionari aggiunti, colla formula: *Udito l'avviso dei due funzionari aggiunti.*

Art. 29. Qualora il Governo riconoscesse il bisogno di affidare a speciali Commissari ripartitori le suddette attribuzioni dei Prefetti, saranno osservate le stesse norme stabilite nei precedenti articoli in ordine ai funzionari aggiunti.

Art. 30. Le cause vertenti al 30 giugno 1865, nelle materie contemplate nel 2° capoverso dell' articolo 16 della nuova Legge sul Contenzioso amministrativo, saranno portate davanti la Corte d' Appello colle forme prescritte dall'articolo 14 della detta Legge e dal capo II del presente Regolamento.

Visto d'ordine di S. M.

Il Ministro Guardasigilli
G. Vacca

Il Ministro dell'Interno
G. Lanza

Ministero da cui dipende l'Amministrazione	Denominazione dell' Amministrazione	Designazione dei Capi d'uffizio od Agenti autorizzati a rappresentare le Amministrazioni e ad agire per esse nei giudizi civili anche senza concorso d'Avvocati, Procuratori od altri Patrocinanti	Designazione dei Capi d'uffizio od altri Agenti autorizzati a ricevere le citazioni e le notificazioni
1	2	3	4
Finanze	Amministrazione interna ed economica.	——	L'impiegato del Ministero incaricato del servizio interno ed economico.
	Amministrazione delle gabelle.	Il Direttore compartimentale, o chi ne fa le veci, e gli Impiegati della stessa Amministrazione da essi delegati, gl'Ispettori e Sott'Ispettori, i Capi degli uffizi doganali e i Magazzinieri dei generi di privativa.	Il Direttore compartimentale o chi ne fa le veci per le cause da portarsi avanti le Autorità giudiziarie del luogo in cui ha sede la Direzione. Per le cause da agitarsi avanti le Autorità giudiziarie di altri luoghi l'Ispettore del Circolo od il Sott'Ispettore del Distretto esistente nella sede dell'Autorità giudiziaria, e in caso di loro mancanza il Capo dell'uffizio doganale o il Magazziniere dei generi di privativa che risiedono in luogo. Non esistendo nella residenza dell'Autorità giudiziaria alcuno dei detti Impiegati la citazione deve farsi a quello di essi che risiede nel luogo più vicino.
	Amministrazione del Debito Pubblico.	I Funzionari addetti alla Direzione Generale che saranno delegati dal Direttore Generale o da chi ne fa le veci, e i Direttori compartimentali, o chi ne fa le veci, o gli Impiegati della stessa Amministrazione da essi delegati.	Il Direttore Generale e i Direttori compartimentali per le cause da agitarsi avanti l'Autorità giudiziaria del rispettivo Compartimento.
	Amministrazione della Cassa dei Depositi e Prestiti.	Idem	L'Amministratore centrale e gli Amministratori compartimentali per le cause da agitarsi nel rispettivo Compartimento.
	Amministrazione delle Tasse e del Demanio (Tasse).	Il Direttore o chi ne fa le veci, anche per mezzo d'Impiegati da essi delegati, e nelle località dove non esiste uffizio di Direzione l'Ispettore, il Sott'Ispettore, Verificatore, Controllore o l'Agente finanziario che si trovasse sul luogo ove ha sede l'Autorità giudiziaria.	Il Direttore delle Tasse e del Demanio, o chi ne fa le veci, da cui dipende l'uffizio dell'Agente finanziario che è incaricato della formazione dei ruoli, se si tratta di tasse dirette, o al quale fu pagata o deve pagarsi l'imposta, se si tratta di altre tasse, od anche lo stesso Agente dell'uffizio finanziario quando non si trova nel luogo l'ufficio di Direzione.

MINISTERO da cui dipende l'Amministrazione — 1	DENOMINAZIONE dell' Amministrazione — 2	DESIGNAZIONE: Dei capi d'uffizio od Agenti autorizzati a rappresentare le Amministrazioni e ad agire per esse nei giudizi civili anche senza concorso d'Avvocati, Procuratori od altri Patrocinatori — 3	DESIGNAZIONE: Dei Capi d'uffizio od altri Agenti autorizzati a ricevere le citazioni e le notificazion — 4
Segue Finanze	(Demanio ed altri rami).	Il Direttore o chi ne fa le veci, anche per mezzo d'Impiegati da essi delegati, e nelle località dove non esiste ufficio di Direzione l'Ispettore, il Sott'Ispettore, Verificatore, Controllore o l'Agente finanziario che si trovasse sul luogo ove ha sede l'Autorità giudiziaria.	Il Direttore delle tasse e del demanio, o chi ne fa le veci, dal quale dipende l'uffizio nel cui Distretto esistono i mobili e gli immobili, o fu contratta o deve eseguirsi l'obbligazione a cui si riferisce la controversia; od anche lo stesso Agente dell'uffizio finanziario quando non si trova nel luogo l'uffizio di Direzione.
	Amministrazione del Lotto pubblico.	Il Direttore Compartimentale, o chi ne fa le veci, o gl'Impiegati da essi delegati.	I Direttori Compartimentali o chi ne fa le veci per le cause da portarsi avanti le Autorità giudiziarie del rispettivo Compartimento.
	Amministrazione del Tesoro.	Il Direttore, gli Agenti del Tesoro o chi ne fa le veci, o gl'Impiegati da essi delegati.	I Direttori Compartimentali o chi ne fa le veci, gli Agenti provinciali del Tesoro per le cause da portarsi avanti le Autorità giudiziarie del rispettivo Compartimento o Provincia.
Guerra	Amministrazione interna ed economica.	—	L'Impiegato del Ministero incaricato del servizio interno ed economico.
	Amministrazione del materiale di Artiglieria, del Genio e dello Stato Maggiore.	I Direttori degli Arsenali ed altri stabilimenti d'artiglieria, i Direttori del Genio, i Direttori dello Stato Maggiore, o chi ne fa rispettivamente le veci, o gl'Impiegati da loro delegati.	I Direttori degli Arsenali ed altri stabilimenti di Artiglieria. I Direttori del Genio. I Direttori di Stato Maggiore per le cause di competenza dell'Autorità giudiziaria del rispettivo Dipartimento.
	Amministrazione del materiale dei magazzini delle Sussistenze, Casermaggio, Carreggio, acquisto e vendita di cavalli, Ospedali ed altro.	I Capi d'ufficio d'Intendenza di Ripartimento, Divisione, Sotto-Divisione e presidio, chi ne fa le veci, o gli Impiegati da loro delegati.	I Capi d'ufficio d'Intendenza di Dipartimento, Divisione, Sotto-Divisione e Presidio.
Marina	Amministrazione interna ed economica.	—	L'impiegato del Ministero incaricato del servizio interno ed economico.
	Amministrazione della Marina.	I Commissari del materiale presso i Commissariati Generali, chi ne fa le veci o gli Impiegati da essi delegati.	Il Capo d'ufficio direttore della contabilità presso il Ministero, e i Commissari del materiale presso i Commissariati Generali della Marina.

MINISTERO da cui dipende l' Amministrazione	DENOMINAZIONE dell' Amministrazione	DESIGNAZIONE Dei Capi d'ufficio od Agenti autorizzati a rappresentare le Amministrazioni e ad agire per esse nei giudizi civili anche senza concorso d'Avvocati, Procuratori od altri Patrocinanti	Dei Capi d'ufficio od altri Agenti autorizzati a ricevere le citazioni e le notificazioni
1	2	3	4
Lavori Pubblici	Amministrazione interna ed economica.	—	L'Impiegato del Ministero incaricato del servizio interno ed economico.
	Amministrazione delle Poste.	I Direttori Compartimentali o locali delle Poste, chi ne fa le veci, o gli Impiegati da essi delegati.	I Direttori Compartimentali o locali delle Poste per le cause che si agitano avanti le Autorità giudiziaziarie del rispettivo Compartimento o Distretto.
	Amministrazione dei Telegrafi.	I Direttori Compartimentali, o chi ne fa le veci, o gli Impiegati da essi delegati.	I Direttori Compartimentali.
	Amministrazione delle Opere pubbliche.	Gli impiegati delegati dal Prefetto.	I Prefetti della Provincia in cui ha sede l'Autorità giudiziaria competente a giudicare.
Interno	Amministrazione Interna ed economica.	—	L'Impiegato del Ministero incaricato del servizio interno ed economico.
	Amministrazione delle carceri e delle case di pena.	I Direttori delle carceri e delle case di pena, chi ne fa le veci, o gli Impiegati da essi delegati.	I Direttori rispettivi delle carceri e delle case di pene.
	Altre Amministrazioni dipendenti dal Ministero dell'Interno.	I Prefetti e i Sotto-Prefetti, o Impiegati da essi delegati.	I Prefetti e i Sotto-Prefetti per le cause che si portano avanti l'Autorità giudiziaria delle rispettive Provincie o Circondari.
Istruzione Pubblica	Amministrazione interna ed economica.	—	L'Impiegato del Ministero incaricato del servizio interno ed economico.
	Università e stabilimenti da esse dipendenti, Accademie, Licei, Collegi-convitti, Istituti di belle arti, Musei e Biblioteche ed altre simili Amministrazioni speciali.	I Rettori, i Presidi, i Direttori e gli altri Capi degli stabilimenti, chi ne fa le veci, o gli Impiegati da essi delegati.	I Rettori, i Presidi, i Direttori e gli altri Capi dei rispettivi stabilimenti.
Agricoltura Industria e Commercio	Amministrazione interna ed economica.	—	L'Impiegato del Ministero incaricato del servizio interno ed economico.

Ministero da cui dipende l'Amministrazione	Denominazione dell' Amministrazione	Designazione — Dei Capi d'ufficio od Agenti autorizzati a rappresentare le Amministrazioni e ad agire per esse nei giudizi civili anche senza concorso d'Avvocati, Procuratori od altri Patrocinanti	Dei Capi d'uffizio od altri Agenti autorizzati a ricevere le citazioni e le notificazioni
1	2	3	4
Segue Agricoltura, Industria e Commercio	Amministrazione delle Zecche (Affari concernenti le Zecche).	Il Direttore, chi ne fa le veci, o gl'Impiegati da essi delegati.	Il Direttore nel cui Compartimento esiste l'Autorità giudiziaria avanti cui deve portarsi la causa.
	Amministrazione delle Zecche (Affari concernenti il marchio).	I Verificatori capi di ufficio di ciascun Distretto, o chi ne fa le veci.	I Verificatori capi d'ufficio di ciascun Distretto.
	Amministrazione dei pesi e delle misure.	L'Ispettore del Circolo, il Verificatore capo d'ufficio di ciascun Distretto, o chi ne fa le veci.	L'Ispettore del Circolo e in sua mancanza il Verificatore capo d'ufficio di ciascun Distretto.
	Altre Amministrazioni dipendenli dal Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio.	I Prefetti e i Sotto-Prefetti o Impiegati da essi delegati.	I Prefetti e i Sotto-Prefetti per le cause che si portano avanti l'Autorità giudiziaria della rispettiva Provincia o Circondario.
Grazia e Giustizia	Amministrazione interna ed economica.	—	L'Impiegato del Ministero incaricato del servizio interno ed economico.
	Archivi dipendenti dal Ministero di Grazia e Giustizia.	I Direttori Capi rispettivi, chi ne fa le veci o gli impiegati da essi delegati.	I Direttori o i Capi rispettivi.
	Amministrazione della Cassa ecclesiastica.	Il Direttore Generale o speciale, i Direttori demaniali, gli Ispettori e Sott' Ispettori speciali, chi ne fa le veci, o gli Impiegati da essi delegati.	Il Direttore Generale o il Direttore speciale della Cassa ecclesiastica in Torino ed in Napoli, i Direttori demaniali, gli Ispettori e Sott'Ispettori speciali della Cassa ecclesiastica nel cui Circolo o Distretto risiede l'Autorità giudiziaria avanti la quale deve portarsi la causa.
	Amministrazione dei Benefizi vacanti.	Gli Economi Generali, i Sub-Economi, chi ne fa le veci e gli Impiegati da essi delegati.	Gli Economi Generali e i Sub-Economi del Distretto in cui risiede l'Autorità giudiziaria avanti la quale deve portarsi la causa.
Affari Esteri	Amministrazione interna ed economica.	—	L'Impiegato del Ministero incaricato del servizio interno ed economico.

Visto d'ordine di S. M.

Il Ministro Guardasigilli
G. Vacca

Il Ministro dell'Interno
G. Lanza

Legge 12 dicembre 1875, n° 2837 (serie 2ª), che istituisce due Sezioni temporanee di Corte di Cassazione in Roma.

Il Senato e la Camera dei Deputati hanno approvato;
Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue:

Art. 1. Sino a che sia riordinata la Suprema Magistratura del Regno, il Governo del Re è autorizzato ad istituire due Sezioni temporanee di Corte di Cassazione in Roma, l'una per gli affari civili e l'altra per gli affari penali, per agevolare la spedizione degli affari civili e penali presso le altre Corti.

A tale effetto sarà chiamato a prestare servizio presso le dette Sezioni il numero necessario di funzionari di ogni grado delle altre Corti di Cassazione; ed ove occorra il personale necessario sarà completato con funzionari degli stessi gradi, da nominarsi oltre le piante organiche, e da retribuirsi coi fondi indicati dall'articolo 4.

Art. 2. Le dette Sezioni giudicheranno dei ricorsi pendenti e di quelli che sopravverranno contro sentenze pronunziate nei Distretti giudiziari delle Corti di Appello di Roma, di Bologna, di Ancona, di Aquila e di Cagliari.

Art. 3. Sono deferiti esclusivamente alla cognizione delle Sezioni temporanee istituite in Roma, dal giorno della loro attuazione, i ricorsi pendenti o che sopravvenissero, relativi agli affari seguenti:

1. I conflitti di giurisdizione tra Autorità giudiziarie già dipendenti da diverse Corti di Cassazione, tra Tribunali ordinari e Tribunali speciali;

2. L'azione civile contro Collegi e funzionari dell'ordine giudiziario nei casi deferiti alla Corte di Cassazione dal Codice di Procedura Civile, e i ricorsi per annullamento delle sentenze proferite nella stessa materia dalle Corti d'Appello;

3. La rimessione delle cause dall'una all' altra Corte per motivi di sicurezza pubblica, o di legittima sospensione;

4. I procedimenti disciplinali attribuiti alla corte di Cassazione dalla Legge sull'ordinamento giudiziario;

5. I ricorsi contro sentenze pronunziate tra privati e l'Amministrazione dello Stato, che siano impugnate per violazione o falsa applicazione:

a) Delle leggi sulle imposte o tasse dello Stato, dirette o indirette;

b) Delle leggi sulla soppressione delle corporazioni religiose o di altri enti morali ecclesiastici, e sulla liquidazione e conversione dell'Asse ecclesiastico;

6. Le contravvenzioni alle leggi risguardanti le materie indicate nel numero precedente;

7. I ricorsi in materia di elezioni politiche od amministrative.

Art. 4. In quanto il bisogno del servizio lo esiga, i funzionari destinati a far parte delle Sezioni temporanee istituite in Roma saranno surrogati con Consiglieri o sostituti Procuratori Generali di Corti di Appello scelti nelle altre Corti, i quali verranno alla loro volta surrogati, ove occorra da funzionari di nuova nomina in soprannumero, retribuiti mediante le economie che si faranno sul capitolo *Personale della Magistratura* del bilancio della spesa del Ministero di Grazia e Giustizia.

Art. 5. Quando in seguito all'attuazione delle due Sezioni temporanee di Corte di Cassazione in Roma, se ne riconosca il bisogno per agevolare la spedizione degli affari penali e civili arretrati, il Governo è autorizzato ad istituire una Sezione temporanea presso ciascuna delle due Corti di Cassazione di Napoli e di Torino, o ad applicare Consiglieri di Appello alle Sezioni attuali, in modo però che i Consiglieri di Cassazione siano sempre in maggioranza.

Per il personale a quest' uopo occorrente sarà provveduto in conformità al disposto dell'articolo 4.

La Sezione temporanea sarà presieduta da un Consigliere di Cassazione designato con Decreto Reale.

Art. 6. I Consiglieri o i sostituti Procuratori Generali nominati in soprannumero, al cessare delle suddette Sezioni temporanee, rimarranno applicati alle Corti di Appello od alle Procure Generali sino a che il numero dei Consiglieri e dei sostituti nelle stesse Corti sia ridotto a quello fissato dalla legge compresi i soprannumerari.

Art. 7. I ricorsi in materia civile presentati alle Corti di Cassazione di Firenze, di Napoli, di Palermo e di Torino prima dell' attuazione del vigente Codice di Procedura Civile, ed ancora pendenti, saranno perenti, se entro un anno dalla pubblicazione della presente Legge una delle parti non abbia chiesto al Primo Presidente che la causa sia portata in discussione.

Questa domanda sarà consegnata alla cancelleria della Corte di Cassazione presso la quale il ricorso fu introdotto, e annotata accanto alla iscrizione del ricorso sul registro menzionato nell'articolo 527 del Codice di Procedura Civile.

Art. 8. Se entro i dieci giorni successivi alla domanda di cassazione, in materia correzionale e di polizia, non è stato presentato il ricorso motivato giusta l' articolo 659 del Codice di Procedura Penale ovvero non è stato comprovato l' eseguito deposito della multa o la indigenza del ricorrente, come prescrive l'articolo 656 del detto Codice, oppure la costituzione in carcere del condannato o la di lui ammissione alla libertà provvisoria, o almeno la presentazione della domanda per l' ammissione alla libertà provvisoria, giusta l'articolo 657, la domanda di cassazione si avrà per rinunciata, e sopra istanza del Ministero Pubblico, la Corte o il Tribunale o il Pretore che ha pronunciata la sentenza impugnata ne ordinerà la esecuzione. La Corte ed il Tribunale provvederanno in Camera di Consiglio.

È derogato ad ogni altra disposizione contraria a quella di questo articolo.

Art. 9. Il Governo del Re è autorizzato a fare le disposizioni transitorie e tutte le altre occorrenti per l'attuazione della presente Legge, ed a concertare colla Provincia e col Comune di Roma un concorso nella spesa per la provvista dei locali e dei mobili necessari allo stabilimento delle dette Sezioni di Corte di Cassazione.

Ordiniamo che la presente, munita del sigillo dello Stato, sia inserta nella Raccolta ufficiale delle Leggi e dei Decreti del Regno d' Italia, mandando a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Dato a Roma, addì 12 dicembre 1875.

VITTORIO EMANUELE

Visto Il Guardasigilli
VIGLIANI

VIGLIANI

Legge sui conflitti di attribuzione 31 marzo 1877, n° 3761 (serie 2ª).

Il Senato e la Camera dei Deputati hanno adottato ;

Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue :

Art. 1. La pubblica Amministrazione, oltre la facoltà ordinaria di opporre, in qualunque stato di causa, la incompetenza dell'Autorità giudiziaria, quando sia parte nel giudizio od abbia diritto d'intervenirvi, può anche in tutti i casi usare del mezzo straordinario di promuovere direttamente sopra tale incompetenza la decisione della Corte di Cassazione, nel modo e cogli effetti determinati negli articoli seguenti.

Se l'Amministrazione è parte in giudizio, è ammessa ad usare di quel mezzo straordinario finchè la causa non sia definitivamente decisa in primo grado di giurisdizione. Se non è parte in causa, può usarne in ogni stato di essa, ma non mai dopo una dichiarazione di competenza dell'Autorità giudiziaria passata in cosa giudicata.

Art. 2. La richiesta per la decisione diretta della Corte di Cassazione è fatta con decreto motivato dal Prefetto. Il decreto è dal Prefetto notificato con atto di usciere alle parti in causa e trasmesso al Procuratore del Re nel Circondario ove pende la lite davanti al Pretore o al Tribunale. Se la lite pende davanti alla Corte di Appello, il decreto è trasmesso al Pubblico Ministero presso la detta Corte.

Comunicato il decreto del Prefetto all' Autorità giudiziaria dinanzi alla quale pende la lite, la medesima, riconoscendolo emanato nei casi e termini indicati nell'articolo precedente, sospenderà senz'altro ogni procedura con suo decreto, il quale dovrà notificarsi alle parti a cura del Pubblico Ministero, fra quindici giorni dalla sua data, sotto pena di decadenza dalla richiesta anzidetta.

L'Autorità giudiziaria non potrà più emettere, sino alla risoluzione della questione di competenza, fuorchè provvedimenti conservatorî.

Art. 3. Appartiene esclusivamente alle Sezioni di Cassazione istituite in Roma:

1. Giudicare sulla competenza dell'Autorità giudiziaria ogni qual volta la pubblica Amministrazione usi del mezzo straordinario indicato negli articoli precedenti;

2. Regolare la competenza tra l'Autorità giudiziaria e l'Autorità amministrativa quando l'una e l'altra siansi dichiarate incompetenti;

3. Giudicare dei conflitti di giurisdizione positivi o negativi fra i Tribunali ordinari ed altre giurisdizioni speciali, nonchè della nullità delle sentenze di queste giurisdizioni per incompetenza od eccesso di potere.

Sopra ricorso documentato, alle Sezioni medesime diretto dalla parte più diligente, la Corte procede in via d'urgenza, osservate le norme stabilite per i regolamenti di competenza dagli articoli 110 e seguenti del Codice di Procedura Civile. La discussione è contraddittoria e pubblica. La decisione è presa a Sezioni unite e costituisce sulla competenza giudicato irrevocabile.

Art. 4. La decisione sulla competenza è determinata dall'oggetto della dimanda e, quando prosegua il giudizio, non pregiudica le questioni sulla pertinenza del diritto, e sulla proponibilità dell'azione.

Art. 5. Sono altresì deferite esclusivamente alla cognizione delle Sezioni di Cassazione istituite in Roma, le sentenze in grado di appello sulla questione se sia competente l'Autorità giudiziaria o l'Autorità amministrativa.

Anche in questo caso la decisione è presa a Sezioni unite e costituisce giudicato irrevocabile sulla competenza, osservate nel resto le disposizioni del Codice di Procedura Civile.

Se nel ricorso contro la sentenza pronunciata in grado di appello si contengono altri motivi oltre quello sulla competenza, giudicherà dei medesimi la Corte di Cassazione competente, dopo che le Sezioni unite della Cassazione di Roma avranno pronunciato sulla questione di competenza.

Art. 6. Sono abrogati l'articolo 10, n° 1, della Legge sul Consiglio di Stato, e l'articolo 13 della Legge sul Contenzioso amministrativo, allegato *E* alla Legge 20 marzo 1865, nonchè la Legge sui conflitti del 20 novembre 1859, n° 3780, ed ogni altra disposizione sulla materia.

È del pari abrogato l'articolo 43 della Legge del 14 agosto 1862, nº 800.

I ricorsi per annullamento, di che nel n° 3 dell'articolo 3, devono presentarsi nel termine di giorni novanta dalla notificazione della sentenza.

Ordiniamo che la presente, munita del sigillo dello Stato, sia inserta nella Raccolta ufficiale delle Leggi e dei Decreti del Regno d'Italia, mandando a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come Legge dello Stato.

Dato a San Rossore, addì 31 marzo 1877.

VITTORIO EMANUELE

Visto Il Guardasigilli
MANCINI

MANCINI

Dopo di aver riportata la Legge sui conflitti di attribuzione, crediamo opportuno di riportare eziandio le osservazioni che fa il MANTELLINI nella sua dotta *Relazione sulle Avvocature erariali* pel 1880, intorno ai Collegi amministrativi.

La giustizia *civile* si distingue dalla giustizia *amministrativa* per la materia, pei criteri, e pei fini. La utilità *individuale*, il diritto *soggettivo*, è la materia, il fine della giustizia civile; il bisogno pubblico, il diritto *obbiettivo*, è la materia, il fine della giustizia amministrativa. Il Giudice civile applica sempre la legge al caso, tale quale essa è e come dispone; il Giudice, o agente amministrativo sì nell' intelligenza che nell' applicazione della legge non perde mai di mira la *maggior somma d'interessi*. Il Giudice civile intende e non può intendere che al giusto tra i cittadini, l' amministrativo tende all' utile sociale, comune: *I Tribunali serbano la giustizia fra i privati cittadini, e nel diritto individuale, l' Amministrazione veglia al bene pubblico, o nel diritto collettivo.*

È una proposizione che non può avere e non ha senso, quella che d' ogni violazione di diritto giudichino i Tribunali. Fra Stato e Stato intercedono relazioni giuridiche, o di *diritto*, sulle quali non vorrebbe nessuno Stato accettare giudizi di Tribunali; o che non son definibili e definite se non con la ragione delle armi, dei trattati, o degli arbitrati. Nell' interno d'ogni Stato si definiscono dalle leggi, o dagli statuti fondamentali, le prerogative del Capo dello Stato, dei suoi Ministri, delle Camere alta e bassa, come si determinano le parti *statali*, e le *circoscrizioni;* e dove ne avvenga conflitto, non è al Tribunale che si dirima. Sono infine dagli ordinamenti amministrativi costituiti gli organi, repartite le funzioni, tracciato il rito della pubblica amministrazione in ogni e per ogni suo ramo. E le questioni su questa materia di diritto *instituzionale*, o che si riattaccano *al modo dell' ordinamento dello Stato e ne dipendono*, mal patiscono competenza di Tribunale a risolverle.

Da queste definizioni, determinazioni, e costituzioni conseguono le relazioni dell' Amministrazione coi suoi amministrati, nelle quali si può e si dev'esser *giusti*, di quella giustizia che rientra nel tema. Dacchè avviene in queste relazioni che l' utilità pubblica sorpassando sovente la privata ne costringe, per dirla con PAPINIANO, a trascurare la stretta ragione, anche nel far giustizia.

Si attengono alla giustizia amministrativa le quistioni elettorali, d'arruolamenti, d'imposta, i provvedimenti stradali e d' acque, di sicurezza, d' igiene, edilizi, di foreste, miniere, ecc., con tutta quella parte di diritto pubblico sui Comuni, sui Corpi morali, sulle fondazioni, sulle Opere pie, sugli istituti di beneficenza, di insegnamento, fino alle Casse di risparmio.

Il Codice Civile all' articolo 2 considera i Comuni, le Provincie, gli istituti, i Corpi morali come persone, e li ammette a godere dei diritti civili, ma li ammette *secondo le leggi e gli usi osservati come diritto pubblico*. E son *giuridiche* anche queste relazioni, ma *istituzionali* e di *diritto pubblico*, non son definibili dal *Tribunale*, da quel solo che ci è rimasto dopo la legge del 1865. Per gli articoli 2 e 3 del suo allegato *E* si mandano al foro *comune* tutte le cause di diritto civile e politico, e si riserbano all' Amministrazione gli *affari*. Ma le *cause* non si possono distinguere dagli *affari*, e cause e affari non si possono distribuire diversamente dal come si distinguono e distribuiscono negli *altri allegati* alla stessa Legge.

È sicuramente un assurdo che siavi un Giudice il quale decida se io sono elettore, e manchi per decidere se io sia eligibile e se venni eletto. E questo Giudice sia pure il Giudice *comune*. Invece, nell' arruolamento dovè sul diritto *subbiettivo* dell' iscritto prevalere la causa del servizio militare. Nel regime stradale e delle acque il pedaggio, lo stesso canone *fiscale*, ha ceduto all' interesse pubblico della viabilità e della navigazione. L' interesse pubblico subordinò a diplomi l'esercizio d' alcune professioni, a patenti, a permessi dell' Autorità gli stabilimenti giudicati incomodi, insalubri, pericolosi, i pubblici esercizi, le agenzie, il commercio girovago, gli spettacoli. E ugualmente ufficio di polizia fu e rimase il provvedere nei casi d' incendio, di pestilenze, di rovine, o naufragi, e anche di minaccie di tali disastri. Il regime forestale, il regime montanistico dipendono o si fan dipendere da provvedimenti amministrativi che bisogna che sien dati, intesi e applicati; e che nel darli, nell'intenderli e nell' applicarli possono suscitare questioni, che vanno decise. Infine, non vi è stato che il sistema tributario non raccomandi all'ordinamento amministrativo, pel quale gli accertamenti del fatto sono proseguiti per apprezzamento, riservato giudizio al diritto; o dove nella riscossione l' interesse dell' imposta non prevalga su quello del contribuente. Questa delle imposte è tale materia da comportare non solo la denunzia dell'*omissione*, ma in ogni contribuente l' *azione* a ottenere la iscrizione di un omesso nel ruolo o perchè a uno iscritto sia cresciuta la *posta*. E delle tasse sugli *affari*, anche l'imponibile si accerta dal Tribunale per sentenza, che definisca l'atto, o il *passaggio*; *Congrua congruis*.

Sia frattanto che in tutte e per ciascuna delle ricordate relazioni si abbia o non si abbia il foro comune, o amministrativo, esse sono e non cessano d' essere amministrative, con dubbi da risolvere, su criteri e per fini amministrativi. E se in Inghilterra i *Giudici di pace* giudicano e provvedono in molte di queste materie, vuol dire che son giudici e amministratori ad un tempo; e in Inghilterra sentenziano e insieme amministrano le *Corti di giustizia* e il *Consiglio privato*, dacchè alle giudiziarie congiungono attribuzioni amministrative. In Inghilterra e in America, la poca o la nessuna ingerenza del Governo gli permette di riserbarsi pei soli uffici di tutela. mentre in Francia e in Italia, d' ingerenze governative nei civili negozi ve ne son tante, che le son troppe, e saremo ad averne troppe per un pezzo.

In Italia come in Francia, si fa cioè sentire il bisogno più che in Inghilterra e in America, che la funzione di tante ingerenze governative proceda *regolarmente* e *giustamente*. Intanto in Francia si institnirono e conservano Tribunali *amministrativi*, che si tengono *paralleli* ai Tribunali *civili*; e in Italia si sono soppressi d' un colpo i Tribunali amministrativi o almeno si è detto e creduto. In Francia giudica della *legittimità* del provvedimento amministrativo il Giudice

stesso che conosce della sua *giustizia*; in Italia si propende a far riscontrare la legittimità dei provvedimenti dell'Amministrazione dai Tribunali civili, anche dove non possa cader questione che del provvedimento; e pur mantenuto all' Amministrazione di riformarlo o di ritirarlo. E intanto si mandarono in Francia al foro amministrativo molte cognizioni proprie dell'Amministrazione *attiva*. In Germania, accosto ai Tribunali amministrativi per le *cause* dell' Amministrazione, si vanno istituendo Tribunali o Collegi dell'Amministrazione a trattarne gli *affari*. In Italia si serbarono invece e serbano per l' Amministrazione *agente* molte materie d' indole *contenziosa*.

La *ingiustizia* diventa *illegittimità* dell' atto amministrativo, che sia rimproverato d' avere offeso il rito o la competenza; il rimprovero essendo di contravvenzione alla legge. E questo ammette cognizione e decisione e però giudizio. Non è così dell' ingiustizia, o non lo è sempre, nè potrebbe esserlo quando la si faccia dipendere da imprevidenze o da imprudenze, da men retto discernimento; dacchè può imputarsi il dolo o la colpa al Ministro, all' impiegato, non all' Amministrazione; la quale non commette *delitti*, nè può essere civilmente obbligata per *quasi-delitto*. E con l' Amministrazione l' apprezzamento della previdenza e prudenza, come del sano discernimento con cui si agì o provvide, potrà e può formare tema di revisione delle stesse Autorità amministrative, o dei Corpi dell'Amministrazione, non di giudizio avanti a vera giurisdizione. Perchè il Giudice di qualunque ordine cessa d' esser Giudice se non debbasi da lui applicare con criteri più o meno larghi (obbiettivi o subbiettivi), ma pur sempre applicare la *regola* alla fattispecie della causa. Nei giudizi penali quando alla convinzione *morale* cedè il luogo la convinzione *legale*, il *giurato* levò di sella il Magistrato. Nè sulla prudenza o discrezione degli atti amministrativi, o sulla opportunità delle misure dell' Amministrazione, non si ha regola scritta o che possa scriversi.

La *polizia* come l'*amministrazione* non si *codificano*; e poterono Mohl scrivere la *Scienza della polizia*, e Stein la *Scienza dell' amministrazione*, ma non per dar torto a Montesquieu, o a quel suo detto, che differentemente dalla giustizia, nella polizia interloquisce meno la legge che il magistrato. I fatti sempre varioformi e complessi, nelle loro circostanze di tempo, di luogo, di coincidenza, sfuggono dalle definizioni anche *per serie*, e a dirla col Guicciardini *non giova il discorrere per esempi, perchè ogni piccola varietà nel caso particolare porta grandissima variazione nell' effetto*. Alla *regola* si assoggetta un cenobio, un esercito, non la società politica. Per l' esercito il regolamento descrive ogni passo, perchè tutto essendovi *cadenzato*, può tutto misurarsi e si misura. Il regolamento che invece volesse descrivere ogni atto della vita civile di un popolo, e di chi lo governa, o amministra, risicherebbe di *compassare* l' azione amministrativa, di costituire il Governo nella impossibilità di muoversi e d' agire, per riuscire manchevole e arbitrario ad un tempo.

L' ordinamento amministrativo forma l' organo, ne assegna le attribuzioni, ne traccia il procedimento, e gli dà i mezzi ad agire per l' Amministrazione, e raccomanda una condotta savia, previdente, opportuna al congegno di ciascun organo, alle sue indipendenze gerarchiche, e alle conseguenti responsabilità dei titolari; non potendo, come non può, dettare la *regola* da osservare su di ciascun atto, e per ogni misura. E fra l' arbitrio dell' uomo e l' arbitrio della regola si rischia meno col primo che col secondo. Poichè l' uomo spendendo il suo arbitrio sul fatto avvenuto, o dopo che il fatto si è mostrato qual è, com' è in ogni suo particolare, può rispondere e risponde della prudenza con cui arbitrò. La regola, che non ri-

sponde, ne può rispondere di nulla, necessariamente tracciata *a priori*, in previsione dei casi a venire, la si applica, strida o non strida, convenga o disconvenga col caso avvenuto, o alla sua fattispecie; si abbia per opportuna oppur no, e l'opportunità che è la prima legge, il criterio costante da seguire nell' amministraziene, dipende da un *insieme* di circostanze, che non si ripete, e da un giudizio di prevalenza delle une sulle altre, che cambia da caso a caso.

Dell' Amministrazione, la quale nega una autorizzazione, una licenza, un'approvazione che dipendano da lei, un diploma di capacità, un certificato di moralità, non v'ha Tribunale che riveder possa le ragioni del rifiuto; come nessun Tribunale può variare la condotta d' un' opera dalla Direzione commessa per legge, al Genio civile o militare o al Consiglio superiore dei lavori pubblici. Quando, adibite le forme prescritte, l'*Autorità* competente ordina la chiusura d' una fabbrica riscontrata insalubre, la demolizione di una casa che minacci rovina, o l' arresto d' uomo stimato pericoloso, naturalmente l' apprezzamento di quella insalubrità, di quella minaccia o di questo pericolo sfugge da ogni giurisdizione. Così ordinato di colmare uno stagno perchè malsano, i Tribunali nè possono giudicarlo innocuo nè sostituire alla colmata lo scolo delle acque. Perocchè in nessuno di questi casi, l' interesse offeso può dolersi d' una legge violata, ma tutt' al più d' un criterio sbagliato, da solamente moderare o correggere per altro criterio della medesima Amministrazione, o della stessa Autorità, nei diversi gradi della gerarchia.

In Francia sul rilascio o sul rifiuto dei certificati di buoni costumi non si pronunzia Tribunale di nessun ordine, nè in merito, nè per la legittimità, come non per le conseguenze in rapporto ai danni (1). Ma il Tribunale amministrativo, che vi è parallelo al civile, giudica ogni questione a cui venga richiamato dalla causa di sua competenza, *et omnem incidentem quaestionem*, la dipenda pure da principî di ragione privata, o dal Codice. E in Italia si abolì il foro amministrativo: ma son conservati il Consiglio di Stato, i Consigli Superiori di guerra, di marina, dei lavori pubblici, dell' istruzione pubblica, d' agricoltura e commercio, le Commissioni di leva, d' accertamento dell' imponibile, i Collegi peritali del macinato e delle *voci* di tariffa, la Corte dei Conti; per non ricordare i Corpi deliberanti, Provincie, Comuni, Congregazioni, ecc. Si abolì col foro, la procedura amministrativa, ma si conservano i ricorsi in via gerarchica, fino al Re; secondo l' articolo 3 dell'allegato *E*, il n° 4 dell'articolo 9 dell' allegato *D*, l'articolo 379 dell' allegato *F*; allegati tutti alla Legge stessa del 20 marzo 1865, che decretò quell' abolizione.

Nulla di meglio assennato che il non lasciarsi vincere dalla paura, come di qualche cosa di mostruoso, nel Tribunale, o se piace, nel Consiglio, che venga chiamato a conservare la giustizia nell' amministrazione; nulla di più savio che il non pigliarne ombra quasi d'istituto contraddicente al foro *unico*, per la giustizia d' ogni colore, su di ogni diritto, civile o politico. Attesochè nella realtà, rimarremo sempre con una giustizia civile, e con una giustizia amministrativa, e però nella necessità d' intendersi con l' una e con l' altra, d' ordinarle ambedue, e di contenerle l' una rispetto all' altra.

Non repugna punto alle teorie nostre la istituzione dei Giudici di pace alla inglese; come nulla di più coerente che l' attribuire ai Giudici del diritto civile e politico la definizione d' ogni e qualunque questione di elettorato e d' e-

(1) *Tribunal des conflits*, sentenza 10 aprile 1880 (*Revue d'administration*).

lezione. Si prendano pure *in via contenziosa* i provvedimenti sugli stabilimenti insalubri o pericolosi come in Francia, e si diano le licenze pei pubblici esercizi, o pel commercio girovago come si danno in Germania. Attribuiam pure la parte più governativa di questo Contenzioso alle Deputazioni provinciali, se non si vuole sapere dei Consigli di Prefettura, comunque ritemprati dall' elemento elettivo. Nei tributi gli accertamenti son già dati a Commissioni, o Collegi, di periti che vi spendono giurisdizione; e amministrativo, *fiscale*, è il procedimento di *riscossione* dei tributi. Pei giudizi tecnici si ha il Consiglio dei lavori pubblici, con gli altri Consigli Superiori di guerra, marina e pubblica istruzione, che sono adoperati già, e che potrebbero più adoperarsi, a scioglier difficoltà, a snodare risoluzioni, coi loro criteri tecnici, e secondo un rito stabilito o da stabilirsi per legge. Tutto il Contenzioso comunale e provinciale e delle Opere pie rileva dal Consiglio di Stato; che pur sentenzia in materia forestale.

La riforma desiderata da molti la si tradurrebbe nel mutare quei tanti nostri Consigli in Giudici, nell' attribuire ai loro *voti* autorità di *sentenze*. E non c' è che dire, dei voti con efficacia di sentenza si proferiscono ancora, dai più dei citati Consigli, dai quali non si risolvono solamente questioni di attitudine, o tecniche, ma spesso si pronunzia sul diritto. E non dalle sole Commissioni di leva competenti in tutte le cause d'arruolamento, eccetto le cause di *stato*, ma ben anche, dagli altri Consigli, in specie dal Supremo, dal Consiglio di Stato. Presso il Consiglio Superiore di pubblica istruzione si ricercò l'Avvocato Erariale per uffici e conclusioni da Pubblico Ministero. E l' Avvocato Erariale se ne scusò per la natura dell' interesse che si piatisce al Consiglio Superiore di pubblica istruzione; non perchè lo si chiamasse a interloquire in questioni che non fossero o che non potessero essere giuridiche: questioni che vanno al Consiglio di Stato ed il ricorso del n° 4 dello articolo 9 della sua Legge è dato per *illegittimità*.

Tutto sta di non trasmodare se non già si trasmoda.

Si trasmoderebbe a troppo generalizzare: col risico di governare dove bisogna lasciar fare e lasciar passare; di sostituire a influenze lontane, influenze vicine, e però più insistenti e taccagne: di sciogliere da ogni responsabilità il Ministro, coperto dal *Giudice-Ministro*, il quale amministri giudicandolo, a solo, o in Collegio. Il Ministro non può rispondere se l'agente che agisce sotto i suoi ordini non risponde verso lui. E il Giudice-Ministro non obbedisce, nè risponde a nessuno e per nessuno. Bene osservano PFIZER e GNEIST, che l'attività dell' Amministrazione è benefica a patto che a lei non si leghino troppo le mani; e che più si legheranno all'Amministrazione le mani, e meno risponderà essa di atti nei quali diventi passiva.

Forse già si trasmoda a non lasciare il giudizio sulla legittimità al Giudice stesso del merito. Annullata infatti che sia dall'Autorità competente la elezione, dovrà rifarsi l'elezione; annullata per eccesso di potere od offesa di rito una misura, o un atto amministrativo, bisogna modificare quell'atto o quella misura, per modo che altrimenti non offenda. Annullata l'elezione, non potendosi non procedere a elezione nuova, non ci sarà se non da riconvocare il Corpo o il Collegio elettorale, a cui spetti Mentre riconosciuta la misura per illegittima, resterà da provvedere, sia con ritirar l'atto, sia con ripeterlo, agli stessi o per altri effetti; curato ciò solo, di rinnovarne il procedimento in modo corretto e da parte dell'Autorità, chiarita competente a provvedere. A rompere, a spezzare in due la cognizione dell'atto, a separarne l'apprezzamento in merito dal giudizio di legittimità, si riesce a conoscere incompiutamente, e a provveder male. Val dunque meglio

avvalorare i ricorsi in via gerarchica della doppia cognizione, che non istituire il Giudice del diritto in censore o revisore del come si provveda dal Ministro ai pubblici bisogni. Val meglio concludere col Bluntshli: «Che non tutti gli atti di governo che violino la legge, possono dar luogo a ricorso giudiziario; e che anzi non si può in massima fare appello ai Tribunali contro le risoluzioni o decisioni prese dal Governo ».

A questa conclusione può condurne, almeno per molta via, l'autorità della giurisprudenza sulle leggi che abbiamo; comunque riuscire con questi ricorsi a una *decisione* dove ora si riesce a un *parere* da potersi disdire dal Ministro del giorno, non lo potrebbe che una disposizione espressa di legge. Molto più sarebbe necessaria la legge per aggiungere altri Collegi ai Collegi che abbiamo. Intendono a ciò in Germania coi loro Collegi d'amministrazione. Ma è forse a dubitare se un bene sarebbe per l'Italia lo intendervi per tutto o anche per le più di queste provvidenze amministrative e di Governo.

In conclusione il foro civile conosce dunque del diritto individuale o subbiettivo sui criteri del giusto, il foro amministrativo conosce del diritto collettivo, obbiettivo, sui criteri principalmente dell'utile. Nè tutte le materie *giuridiche*, e non utte le amministrative comportano cognizione contenziosa. Se infine sono diritti civili anche quelli che sono attribuiti da leggi amministrative, con abolire il foro amministrativo non si è soppressa, nè potuta sopprimere la giustizia amministrativa, rimasta in Consigli, Commissioni, e Collegi, ai quali nulla impedirebbe l'aggiungere attribuzioni e gioverebbe rinvigorir l'Autorità. Tutto sta di non esagerare.

E dunque, la Legge del 1865, che segnò le Autorità *coi limiti e contorni* dei limiti, rinviava ogni causa al Giudice e ogni affare al Ministro; restringendo l'autorità del Giudice rispetto all'atto amministrativo in due azioni o a due forze. Una forza *d'inerzia* nel non applicar l'atto illegittimo, o non conforme alla legge, un'altra forza *riparatrice* nel ristabilire l'alterazione che dell'uguaglianza siasi prodotta per effetto dell'atto amministrativo pur sempre senza toccarlo.

Sono sei gli allegati alla Legge del 20 marzo 1865; e bisogna bene coordinare l'allegato *E* sul foro unico agli allegati *A*, *B*, *C*, *D*, *F*. Già la Cassazione di Roma con le competenze ad essa attribuite dalle Leggi del 12 dicembre 1875 e 31 marzo 1877 nei suoi responsi si adopera, e forse ancora potrebbe più adoperarsi, a svolgere questo coordinamento. Ma, senza forse, non è qui davvero stata ancora proferita l'ultima parola della legge sul gravissimo tema della *giustizia nell'Amministrazione*, come non la si è detta in Germania, che vi stanno attorno, e vi faticano come sanno faticare i tedeschi. Credono d'averla pronunziata in Francia, perchè vi è riuscita, più che altrove, parola *eccessiva*. Tanto è difficile *servare modum, finesque tenere!*

Giurisprudenza.

Fu elevato il dubbio se i Prefetti possano in forza dell'articolo 3 della Legge comunale destinare persone di loro scelta a far parte del Consiglio di leva a vece dei Consiglieri provinciali, quando per lo scioglimento del Consiglio provinciale, i Consiglieri provinciali stati nominati membri del Consiglio di leva, non possono più farne parte. Il Consiglio di Stato rispose su ciò in senso negativo.

— Nè dall' articolo 3 della Legge comunale e provinciale vigente, nè dal complesso di tutta la legislazione politica ed amministrativa per la rappresentanza del *Potere esecutivo* conferita al Prefetto, si può dedurre che gli siano deferite tutte le attribuzioni del *Governo centrale*, e molto meno quelle che per loro natura sono proprie del Supremo Potere, ed esercitate con speciale garanzia. Altro è rappresentare il Potere esecutivo, altro è esercitarne di diritto tutte le attribuzioni. In conseguenza si deve ritenere che il Prefetto non possa in alcun modo dichiarare la nullità delle decisioni della Deputazione provinciale in materia elettorale per l'applicazione dell'articolo 227 della Legge comunale. La dichiarazione di nullità di siffatte decisioni entra nell'esercizio della giurisdizione propria e vera del Potere esecutivo, da non confondersi coi rimedi ordinari nella legge indicati contro le altre deliberazioni della Deputazione provinciale, e perciò vi si deve procedere con Decreto Reale, previo parere del Consiglio di Stato (*Parere del Consiglio di Stato, a Sezioni riunite*, 5 *settembre* 1868).

— Il decreto del Prefetto col quale è elevato il conflitto in una causa vertente tra l'Amministrazione ed il terzo che diede cauzione per l'esattore è validamente notificato solo al terzo non essendone necessaria la notificazione anche all'esattore. Il terzo che dà cauzione per l'esattore si sottopone per ciò stesso alle leggi speciali che regolano tale garanzia nei rapporti tra il gestore del pubblico danaro e la pubblica Amministrazione; in ispecie è al terzo applicabile l' articolo 86 della Legge 20 aprile 1871 (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma*, 24 *luglio* 1879).

— L' Autorità giudiziaria è incompetente a dichiarare incerto ed illiquido il debito dell' esattore quando in dipendenza di atti di contabilità venne esso debito dichiarato dal Prefetto certo e liquido (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma, a Sezioni riunite*, 24 *luglio* 1879).

Riforme.

Corretta la espressione dell' alinea 2° *conflitti di giurisdizione* e sostituita l'altra più propria di *conflitti di attribuzione*, potrebbe aggiungersi che, elevato il conflitto non sia più in potere del Prefetto di recedere da esso, essendo cotale attribuzione a lui conferita *d'ordine pubblico*. Con siffatta aggiunta verrebbe dalla legge sanzionato il parere del Consiglio di Stato, a Sezioni riunite, 5 marzo 1868.

Articolo 4.

Se il Prefetto è assente od impedito , ne fa le veci il Consigliere di Prefettura che sarà a ciò espressamente destinato per Regio Decreto. Nei casi di prolungato impedimento od assenza, ed in quelli di vacanza, potrà essere con Reale Decreto provveduto per una reggenza temporaria.

(*Regolamento, art.* 4).

Riforme.

All'alinea 1° si dovrebbe stabilire più chiaramente, che quando il Prefetto è assente od impedito, tutte le di lui attribuzioni competano al Consigliere delegato.

È vero che l'articolo in esame, in ultima analisi, colle parole *ne fa le veci* vuol denotar ciò; ma in pratica, all'infuori del Ministero dell'Interno, gli altri interpretano la cosa diversamente. Così a mo' d'esempio, vediamo che il Ministero delle Finanze vuole che in mancanza del Prefetto la Commissione di vigilanza per la vendita dei beni ecclesiastici sia presieduta dal Direttore del Demanio, e quello della Istruzione Pubblica volle che in mancanza del Prefetto il Consiglio provinciale scolastico sia presieduto dal Provveditore degli studi.

Articolo 5.

Il Consiglio di Prefettura ha le attribuzioni che gli sono commesse dalle leggi.

È chiamato a dar parere nei casi prescritti dalle leggi e dai regolamenti, e quando ne sia richiesto dal Prefetto:

I membri del Consiglio compiono le incombenze amministrative che loro vengono dal Prefetto affidate.

I Segretari presso le Prefetture potranno essere incaricati per Decreto Reale delle funzioni di Consigliere.

(*Regolamento, art.* 5).

Riforme.

Alinea 1° *e* 2°. — Sarebbe bene che si enumerassero le leggi ed i regolamenti cui vuol riferirsi l'articolo in esame, come si è fatto all'articolo 3 ed all'articolo 174, n° 13.

Alinea 3°. — Dopo l'abolizione del Contenzioso amministrativo i Consiglieri di Prefettura perdevano la qualità di membri di un corpo giudicante, e la legge li incaricava di compiere le incombenze amministrative loro affidate dal Prefetto ed il Regolamento 8 giugno 1865, all'articolo 6, dava a questo la facoltà di assegnar loro la direzione di uno speciale servizio amministrativo. Noi riteniamo che sarebbe più conveniente e più decoroso di dar loro una posizione netta e precisa proponendoli senz'altro ai diversi uffici della segreteria con a capo il Segretario Generale sostituito al Consigliere delegato.

Alinea ultimo. — Questo alinea dovrebbe entrare nell' articolo successivo.

Premesse queste brevi osservazioni generali crediamo opportuno di dire due parole sulla abolizione dei Consigli di Prefettura e delle Sotto-Prefetture.

A coadiuvare il Prefetto nel suo compito gli sono posti a lato dei Consigli di Prefettura, e sono istituiti uffizi nei principali centri di ogni Provincia sotto il nome di Sotto-Prefetture, ai quali Consigli ed uffici sono commesse pure incombenze ed attribuzioni proprie (Art. 4 e 5).

A combattere la istituzione degli uni e degli altri si fa fondamento principalmente sull' idea di volere conservare, il più possibilmente, nel Prefetto, l'unità della responsabilità, che, diluita, a così esprimersi , fra tanti funzionari, più malagevole riesce ad afferrarne i termini, e più incerti ne riescono i risultati.

A questo proposito, osserva il Gritta, che l' argomento è più specioso che vero; imperocchè o l'agente subalterno agisce per mandato proprio derivatogli dalla legge, e soggiace a quella responsabilità che è propria ad ogni pubblico funzionario, o agisce come delegato del Prefetto e la responsabilità di questo non viene scemata; e ciò indipendentemente da quanto è comunemente confermato dagli scrittori di diritto amministrativo che cioè, quando la responsabilità si riferisce a diritti altrui offesi, esperibili in giudizio, risale al capo dello Stato, ossia al Governo (1).

Ma si oppongono pure obbiezioni di convenienza organica amministrativa , e relativamente ai Consigli più specialmente si afferma che non avendo più giurisdizione contenziosa ne manca lo scopo, e quanto alle attribuzioni consultive delle quali sono tuttavia investiti si potrà esonerarneli, giacchè il Prefetto potrà sempre quando gli occorra, valersi del parere dei più abili impiegati.

Circa poi alle Sotto-Prefetture si dice che esse sono un anello vizioso nel congegno organico amministrativo e di inciampo alla speditezza degli affari; che toltine pochi servizi che potranno senza inconvenienti concentrarsi nelle Prefetture, non vivono di vita propria, ma di funzioni delegate: che oltre a ciò, coll' abolizione di questi uffici si viene ad ottenere un risparmio rilevante nel bilancio dello Stato.

Quanto ai Consigli di Prefettura si può osservare che, se in parte è vero, che come Corpo giuridico non hanno più ragione di esistenza, non è men vero però che gli uffizi dei quali rimangono ancora investiti sono di nna certa importanza: per cui riescono sempre opportuni. Apparisce chiaro, per la natura stessa del mandato che è delegato al Prefetto quanto molteplici, delicate e difficili siano le attribuzioni che gli competono , e come perciò egli a tutto non possa assistere, ed abbisogni di chi nell'arduo compito lo aiuti: ora se questo aiuto gli abbisogna, si chiamino piuttosto Consiglieri le persone alle quali egli si affida, o con altro nome, non sarà che questione di forma. Che la legge imponga al Prefetto il dovere di sentire il Consiglio in determinati casi, non è cosa d'importanza, o che influisca al merito del nostro assunto.

---

(1) Meucci, *Istituzioni di diritto amministrativo*, capo XV.

Le stesse ragioni valgono per le Sotto-Prefetture, che non sono in sostanza che uffici staccati dalle Prefetture per agevolare al Prefetto ed al Governo il còmpito delle rispettive loro incombenze.

Senonchè qui maggiormente si fa sentire questo bisogno; imperocchè se pur si volesse ammettere che il Prefetto nella sua sede a tutto potesse provvedere, servendosi comechessia di qualcuno degli impiegati che più gli aggrada, non gli è ciò possibile quando si tratti di affari che riflettono luoghi lontani, e intorno ai quali non potrebbe avere una esatta relazione se non da chi è sul luogo, e su cui, per ragioni d'uffizio, possa fidare; e più difficile gli riuscirebbe il dare provvedimenti in casi d'urgenza, quando non vi fosse chi lo rappresentasse.

Non è poi a disconoscersi quanti affari della pubblica amministrazione possono essere sbrigati nelle Sotto-Prefetture con maggiore speditezza, con maggiore precisione, ed eziandio con minor aggravio per gli amministrati, di quello che se fossero concentrati nelle Prefetture.

Non ne faremo qui la enumerazione, chè sarebbe troppo lunga: ci piace ricordare al proposito un pregevole lavoro del signor Dall'Oglio, edito nel 1879 coi tipi Castellazzi in Mortara, col titolo *Delle Sotto-Prefetture*, nel quale sono appunto delineate tutte le funzioni che sono dalle leggi delegate agli uffici delle Sotto-Prefetture, e che sommano ad un numero rilevantissimo.

E quanto all'aspetto finanziario si può congetturare, che coll'abolizione delle Sotto-Prefetture, non si otterrebbe il vagheggiato risparmio; imperocchè è chiaro che gli affari che si sbrigano in questi uffici verrebbero a sopraccaricarsi nelle Prefetture, nelle quali perciò sarebbe necessario un aumento di personale. D'altronde dovrebbero mantenersi nelle soppresse Sotto-Prefetture gli uffici di pubblica sicurezza, che attualmente formano parte sostanziale di esse e se ne dovrebbe accrescere l'importanza, conciossiachè non può negarsi di quanto interesse sia l'avere in questa parte del pubblico servizio una buona direzione.

Anche il Drago è contrario alla soppressione dei Consigli di Prefettura. Ecco come egli si esprime:

Col vezzo tanto inopportunamente invalso di mettere a capo delle Provincie Prefetti così detti politici, i quali per non essersi mai occupati di amministrazione, difettano di buone tradizioni amministrative, è facile il comprendere in qual modo e con qual senno sarebbe provveduto agli interessi amministrativi, morali e finanziari raccomandati alla loro tutela legale, ove fossero privi d'un Corpo consultivo il quale li illuminasse almeno sugli affari più gravi della pubblica amministrazione. Niuno ignora come talun Prefetto assai buono, anzi ottimo per fare l'agitatore in tempo di elezioni, riuscirebbe assolutamente inetto a risolvere una quistione di diritto amministrativo. E quando a questo fatto si aggiunga quello dei facili tramutamenti a cui sono soggetti i Prefetti per il variare incessante dei Ministeri, rimarrà sempre più chiarito, come, con uomini affatto nuovi ed ignari delle condizioni speciali in cui trovansi le Provincie affidate al loro

regime, abbia a soffrire grave danno il buon andamento del servizio amministrativo, per la mancanza assoluta d' un Corpo consulente il quale sia di guida al Prefetto nell' esercizio delle sue attribuzioni. Da ultimo ponendo mente alla varietà delle attribuzioni conferite al Prefetto dalla Legge comunale e provinciale, dalla Legge sui lavori pubblici, dalla Legge sulle miniere, cave ed usine, dalla Legge di pubblica sicurezza, dalla Legge sulle Opere pie, dalla Legge sulla sanità pubblica, dalla Legge sul Contenzioso amministrativo, dalla Legge sulle espropriazioni per causa di pubblica utilità, dalla Legge sui conflitti di attribuzione ecc., ed a quelle altre infinite attribuzioni delegate ad esso dai Regi Decreti e regolamenti di ogni genere intorno all'amministrazione generale dello Stato, ecc., non che alla moltiplicità delle quistioni giuridiche-amministrative che egli può essere chiamato a risolvere, risulta evidentemente la necessità di lasciare al Prefetto un Corpo consultivo al quale, a seconda dei casi possa o debba ricorrere per avere una guida nel disbrigo delle sue attribuzioni. Imperocchè quand' anche avesse la vastità di mente d' un Macchiavelli o la memoria d' un Pico della Mirandola, sarebbe assolutamente impossibile che fra le brighe della politica, quelle della sicurezza pubblica e le formalità della burocrazia, potesse da solo vagliare il lavoro preparatorio degli impiegati suoi dipendenti, discutere e risolvere le varie quistioni amministrative occorrenti al continuo disbrigo degli affari.

Il Consiglio di Prefettura ben ponderando la cosa, costituisce una guarentigia maggiore per il buon andamento della pubblica amministrazione; imperocchè quando gli affari sono discussi ed esaminati in più, la loro definizione riesce più ponderata e più corrispondente all'interesse dell'Amministrazione e dello Stato (1).

Una delle ragioni per le quali fu già caldeggiata la soppressione del Consiglio di Prefettura, è quella di non iscemare la responsabilità dei Prefetti. Ma ciò è erroneo, poichè dal fatto che il Prefetto prima di dare un determinato provvedimento possa o debba a seconda dei casi consultare il Consiglio di Prefettura, non ne viene per legittima conseguenza che sia scemata la sua responsabilità. Il Prefetto rimanendo libero di seguire o no il parere emesso dal Consiglio di Prefettura, ognuno vede che resta interamente intatta la sua libertà d' azione (2).

Del rimanente è da ritenersi, che se per avventura può apparire in parte scemata la responsabilità del Prefetto, quando segue il parere del Consiglio di Prefettura, tale responsabilità si raddoppia allorquando emana un provvedimento in aperta opposizione col parere emesso dal Consiglio medesimo.

---

(1) Scolari, *Diritto amministrativo*, pag. 286 e segg. — Vivien, *Études administratives*, vol. I, pag. 65 e 96.

(2) Manna, *Principî di diritto amministrativo*, vol I, pag. 339. — Dalloz, *Répertoire*, voce *Organisation administrative*, n° 404 e segg.

Il secondo motivo che vuolsi addurre per la soppressione dei Consigli di Prefettura, è che essendo cessati di essere giudici del Contenzioso amministrativo, e proponendosi inoltre come nel progetto Nicotera, di togliere loro le attribuzioni di approvare i conti dei Comuni e delle Provincie e di emettere avviso sull' annullamento delle deliberazioni di detti Corpi, l' obbligo nel Prefetto di sentire il Consiglio di Prefettura si limiterebbe ai casi stabiliti dall' articolo 3 della Legge sul Contenzioso amministrativo (1), sicchè per questa sola attribuzione non varrebbe la pena di mantenere un Collegio consultivo in ogni Provincia.

Ma anche questo secondo motivo non è accettabile. Dal momento che per determinati provvedimenti fu dal legislatore stabilito e mantenuto il dovere nel Prefetto di consultare il Consiglio di Prefettura, non pare che sia opportuno di togliere questa guarentigia data ai privati ed ai Corpi morali. Se non esistesse, sarebbe conveniente istituirla, poichè l' obbligo nel Prefetto di udire il parere del Consiglio di Prefettura prima di emanare un determinato provvedimento, è, come già venne osservato, un pegno maggiore che gli affari amministrativi saranno ponderatamente discussi e studiati tanto nell' interesse dei privati, quanto in quello dell' Amministrazione.

In contrario per altro fu soggiunto: Non può reggere il dubbio che soppressi questi Corpi collegiali, manchi al Prefetto di consultarsi con chicchessia nella risoluzione degli affari più gravi. Egli potrà sempre interrogare i suoi capi di servizio, e far tesoro delle loro cognizioni e della loro esperienza. Si avranno i vantaggi della consultazione libera, individuale, senza gl' inconvenienti della consultazione ordinata a collegio.

A dire il vero non si sa come possa ritenersi fonte d' inconvenienti la consultazione ordinata a collegio, nel mentre che essa si presenta invece con tutti i caratteri d' una seria guarentigia per la trattazione degli affari. Forse il ritardo nel disbrigo degli affari? Ma la consultazione libera sarà scevra da questo inconveniente? No certamente, intanto è bene prendere atto della circostanza che gli stessi fautori ammettono nei Prefetti la necessità di doversi consultare per la risoluzione dei casi più gravi, riferentisi al disbrigo delle loro attribuzioni. Imperocchè ammessa questa necessità, non si ha buona ragione per lasciare in balìa del Pre-

---

(1) Per comprender bene la portata di questo articolo è mestieri porlo a confronto col precedente articolo della stessa Legge.

« Art. 2. Sono devolute alla giurisdizione ordinaria tutte le cause per contravvenzioni e tutte le materie nelle quali si faccia questione di un diritto civile o politico, comunque vi possa essere interessata la pubblica Amministrazione, e ancorchè siano emanati provvedimenti del Potere e esecutivo dell' Autorità amministrativa.

« Art. 3. Gli affari non compresi nell' articolo precedente saranno attribuiti alle Autorità amministrative, le quali, ammesse le deduzioni e le osservazioni in iscritto delle parti interessate, provvederanno con decreti motivati, previo parere dei Consigli amministrativi che pei diversi casi sian dalla legge stabiliti.

« Contro tali decreti che saranno scritti in calce del parere egualmente motivato, è ammesso il ricorso in via gerarchica in conformità delle leggi amministrative. »

fetto di consultarsi con chi vuole, e per non dare agli interessati una guarentigia intorno alla competenza del consulente prefettizio. D'altra parte devesi tener pur conto, che lo stesso Ministro Nicotera nel proporre tale soppressione, faceva questa importante confessione: « L'opera dei Consiglieri di Prefettura, cessata la loro giurisdizione come giudici del Contenzioso, è riuscita utilissima al servizio amministrativo, nel quale, non forniti di sola pratica, ma nudriti a buoni studi giuridico - amministrativi, hanno, in generale, fatto buona prova, ed il Governo è lieto di renderne ampia ragione ». Se diedero buona prova, sarebbe assoluta incongruenza di proporne la soppressione.

Il Ministro Minghetti sebbene nel suo progetto di Legge *sulla ripartizione del Regno e sulle Autorità governative*, proponesse l'abolizione del Contenzioso amministrativo, pure conservava i Consigli di Prefettura, sia per affidar loro la sopraintendenza dei diversi rami di servizio, sia perchè molte sono le trattative d'affari non contenziosi che per maggiore studio e gravità conviene risolvere collegialmente, sia per avere in essi sagaci ed abili cooperatori del Governo (1). E quantunque la Commissione parlamentare di cui era relatore il Deputato Bargoni (2), riferendo sul progetto di legge presentato alla Camera dei Deputati dal Ministro Cadorna, nella tornata 8 febbraio 1868 sul riordinamento dell'Amministrazione centrale e provinciale, avesse deliberato di sopprimere i Consigli di Prefettura, pure consentiva di conservare al Prefetto il sussidio di un Consiglio, ed inscriveva all'articolo 41 di quel progetto la disposizione che: « A compiere le funzioni date per legge ai Consigli di Prefettura, saranno destinati i tre impiegati superiori di grado e di anzianità ». La quale veniva approvata dalla Camera dei Deputati, nella tornata del 2 marzo 1869, coll'aggiunta delle parole *e senza che siano surrogati nei loro rispettivi servizi*, proposta dai deputati Melchiorre e Pissavini (3) ».

Il Professore Persico sebbene riconosca ibrida la condizione fatta dalla legge ai Consigli di Prefettura, per altro così scrive: « Tuttavia non vorrei affermare che, anche senza le attribuzioni giudiziarie, un Consiglio di Prefettura, in un diverso ordinamento provinciale, non potrebbe sussistere e giovare. Se non che, allora si dovrebbe organizzare sotto altre condizioni, e circondarlo di un credito e di una indipendenza, di cui il difetto in Francia, e pel passato appo noi, non ha poco contribuito alla rovina di questo istituto (4) ».

---

(1) *Atti del Parlamento*, legislatura VIII, sessione I, 1861, pag. 105, col. I.

(2) *Atti della Camera dei Deputati*, Relazione della Commissione composta dei Deputati Borgatti, D'Amico, Macchi, Piroli, Callotta, Tenca, Corsi, Correnti e Bargoni, annessa alla tornata del 5 dicembre 1868, pag. 4877.

(3) *Atti della Camera dei Deputati*, sessione 1867-69, pag. 5579. Questo progetto non ebbe corso ulteriore, essendone stata sospesa la discussione nella tornata del 19 marzo 1869 e troncata definitivamente in quella del 13 aprile dello stesso anno sulla proposta del Ministro delle Finanze.

(4) *Principî di diritto amministrativo*, vol. I, parte I, lezione II, capo IV.

Altra ragione che milita per la conservazione dei Consigli di Prefettura, si è che potrebbero costituire il germe per la creazione d' un ente amministrativo, al quale fosse affidato in primo grado di giurisdizione il giudizio intorno ai reclami delle minoranze per violazione di legge ed offesa ai loro interessi; e del quale si mostrò caldo fautore l'onorevole Tenerelli nell'ultima sua lettera alla Direzione del *Diritto*, *Sulle riforme delle amministrazioni locali* (1), non che l' onorevole Spaventa nel suo discorso fatto all' assemblea generale dell' Associazione costituzionale di Romagna (2).

Articolo 6.

Il Consiglio di Prefettura si compone di un numero di Consiglieri non maggiore di tre. Vi potranno anche essere due Consiglieri aggiunti (3).

È presieduto dal Prefetto o da chi ne fa le veci.

(*Regolamento, art.* 6).

Riforme.

Questo articolo dovrebbe essere così concepito:

« Il Consiglio di Prefettura è composto di un numero di Consiglieri non maggiore di tre, colla presidenza del Prefetto o di chi ne fa le veci. Vi potranno essere anche due Consiglieri aggiunti.

I Segretari presso le Prefetture potranno essere incaricati, per Decreto Reale, delle funzioni di Consigliere ».

Articolo 7.

In ogni Circondario vi è un Sotto-Prefetto che compie sotto la direzione del Prefetto le incombenze che gli sono commesse dalle leggi, eseguisce gli ordini del Prefetto e provvede nei casi d'urgenza riferendone immediatamente al medesimo.

Commenti.

A questo proposito il prof. Lione nei citati suoi *Elementi* osserva che senza di questa divisione intermedia e di questi agenti nelle Provincie, o sarebbe stato troppo difficile, per non dire impossibile, che l'Intendente

---

(1) *Sulle riforme delle Amministrazioni locali*, lettera IX. Catania, 1877.

(2) Supplemento al n° 129 del giornale L' *Opinione*, 11 maggio 1880.

(3) Vedi il Decreto del 9 agosto 1865 che riduce e stabilisce il numero dei Consiglieri di Prefettura a 150 o gli aggiunti a 50. Il loro stipendio è regolato dal Decreto 9 ottobre 1861, come eziandio quello dei Sotto-Prefetti.

Generale potess'egli solo provvedere all'azione amministrativa in tutti i Comuni di cui si compone la Divisione; o sarebbe stato necessario di troppo aumentare il numero delle Divisioni per diminuirne l'estensione, e facilitare l'azione amministrativa all'Intendente Generale (1).

Un tal sistema ha tuttavia i suoi detrattori. Oppongono alcuni che sarebbe dare un grado più d'attività all'amministrazione, rendendo gl'Intendenti di Provincia, come gl'Intendenti Generali, veri e diretti agenti d'esecuzione, rendendoli attivi, di passivi quali sono, secondo le nostre leggi, siccome i Sotto-Prefetti secondo le leggi francesi.

O la loro istituzione, dicono, è necessaria all'azione amministrativa ed alla esecuzione delle leggi; o non sono che un inutil grado nella gerarchia amministrativa. In questo secondo caso la loro presenza non è che una vana complicazione dell'organizzazione amministrativa; nel primo la loro necessità non può essere stabilita che mediante un' autorità diretta.

Ma esaminando l'estensione dell'autorità degl'Intendenti Generali; aggiungendovi il gran numero dei Sindaci in ciascuna Divisione; riflettendo inoltre che le funzioni municipali così complicate ed importanti, essendo puramente onorifiche, vengono il più sovente adempiute da coloro che difettano delle necessarie cognizioni, specialmente nei piccoli Comuni di campagna in cui riesce talora difficile di rinvenire uomini forniti della istruzione elementare; egli è facile, soggiungono essi, il convincersi che raramente potrebbero quelli, non ostante i loro lumi, il loro zelo, il lor desiderio di far vigorosamente procedere l'azienda amministrativa, imprimere il necessario movimento all'Autorità municipale, e specialmente darvi un impulso uniforme.

Nè in questa bisogna, secondo loro, li potrebbero in gran fatto aiutare i semplici Intendenti di Provincia, quali sono: poichè la loro autorità non essendo che di trasmissione o di sorveglianza, il loro dovere è compiuto tostochè hanno trasmessi prontamente gli atti e le decisioni di quelli all'Autorità municipale, e sottoposti gli atti di questa all'approvazione di quelli; allorchè infine hanno loro denunziato i Sindaci negligenti. Ma, al contrario, facendo gl'Intendenti amministratori immediati sotto la direzione degl'Intendenti Generali, allora questi non avrebbero più che una sorveglianza ad esercitare su quelli; e questa ristretta al loro picciol numero sarebbe più attiva; allora le funzioni di essi usciti dal loro stato di nullità, sarebbero più utili alla cosa pubblica; i Sindaci riceverebbero un'impulsione più pronta, da un centro più vicino, e gli affari non soffrirebbero ritardo.

Senza entrare nel merito di tal questione, che s'apparterrà ai nostri legislatori di risolvere, nello stabilire le basi delle desiderate riforme am-

---

(1) Avvertiamo il lettore che il Lione scrisse i suoi *Elementi di diritto amministrativo* sotto l'impero della Legge comunale del 1848: per cui egli adopera la locuzione d'Intendente (ora Sotto-Prefetto e d'Intendente Generale (ora Prefetto), di Provincia (ora Circondario) e di Divisione (ora Provincia).

ministrative, ci limitiamo a rispondere che agli accennati inconvenienti si è, presso di noi, riparato in gran parte, accordando in molti casi, un' autorità diretta agli stessi Intendenti; che così temperata da molte eccezioni la regola, era ben giusto che nei casi più gravi provvedesse l'Intendente Generale; che infine lo accordar loro in tutti i casi quest'Autorità diretta e farne vero grado di gerarchia, avrebbe moltiplicate le Divisioni, e maggiormente complicato il macchinismo amministrativo. Nè si può dire che per tal modo si renda inutile la loro istituzione. Chè, senza di essi, l'Intendente Generale, isolato per così dire, nel capo-luogo della Divisione, a gran distanza dalla maggior parte dei Comuni, sarebbe egli costretto a corrispondere con tutti, ed in tutti direttamente promuovere l'azione amministrativa; cosa quasi impossibile pella grande estensione delle Divisioni.

Mentre invece con semplice ordine diretto agli Intendenti delle varie Provincie, ottiene facilmente per delegazione, e colla loro opera l'intento. Ciascuno nella sua Provincia ne eseguisce il pensiero, ne è l'occhio ed il braccio ad un tempo; esamina e sorveglia tutto ciò che vi succede e vi mantiene viva colla sua presenza l'idea del Governo centrale. Tale si è lo scopo ed il bisogno di questi agenti intermedi nell' amministrativa organizzazione.

Giurisprudenza.

Se l'articolo 59 del Regolamento comunale attribuisce ai Sotto-Prefetti per maggior celerità dell' azione amministrativa il rendere esecutorî col loro *visto* gli atti d'incanto nei Circondari delle rispettive giurisdizioni, non deroga per nulla alle disposizioni degli articoli 7 e 251 della Legge comunale, nè ai noti principî per cui gli atti dell'Autorità inferiore amministrativa sono subordinati alla riparazione dell'Autorità superiore immediata. Quindi non sarebbe plausibile il rifiuto del Prefetto di provvedere sui ricorsi contro il Decreto del Sotto-Prefetto, il quale avesse rifiutato di apporre il *visto* ad un contratto di incanto, poichè al Prefetto non manca la giurisdizione di provvedere in proposito revocando il decreto del Sotto-Prefetto, quando non sia conforme alla legge (*Parere del Consiglio di Stato*, 2 *marzo* 1866).

Riforme.

Qualora si accettasse l'abolizione delle Sotto-Prefetture, sostituendo ad esse le cosidette Delegazioni, questo articolo non avrebbe più ragione di essere. Se poi le si lasciassero fare, si dovrebbe aggiungere ad esso un secondo alinea, stabilendo che nel caso in cui il Sotto-Prefetto fosse assente od impedito, venisse rimpiazzato da un Consigliere di Prefettura o da un Consigliere provinciale, a scelta del Prefetto con obbligo di riferirne al Ministero dell'Interno.

Attualmente, mancando il Sotto-Prefetto, sono in due a farne le veci,

il Segretario della Sotto-Prefettura per la parte amministrativa ed un delegato di pubblica sicurezza per la parte politica. Con questo sistema oltre all'unità di azione, vien meno il principio di autorità, perchè è divisa in due l'azione concentrata nel Sotto-Prefetto, e, quel che è peggio, divisa fra impiegati di ordine inferiore.

Articolo 8.

Il Prefetto od i Sotto-Prefetti, e coloro che ne fanno le veci, non possono essere chiamati a rendere conto dell'esercizio delle loro funzioni, fuorchè dalla superiore Autorità amministrativa, nè sottoposti a procedimento per alcun atto di tale esercizio senza autorizzazione del Re, previo parere del Consiglio di Stato.

Giurisprudenza.

Il Consiglio di Stato, con parere del 14 dicembre 1860 ritenne che la garanzia accordata ai funzionari governativi nell'esercizio delle loro funzioni li sottrae tanto ai giudizi in linea penale, quanto a quelli in linea civile. Giova però avvertire che il Tribunale civile di Firenze, colla sua sentenza del 14 novembre 1867, ed il Ministero di Grazia e Giustizia, colla sua nota del 3 ottobre 1868, diretta al Ministero dell'Interno, si mostrarono di avviso contrario; ritenendo che la garanzia sia solo necessaria nel caso di procedimento penale e che si possa procedere contro un Sindaco per turbato possesso, senza che possa opporsi la mancanza di autorizzazione sovrana (1).

— Sebbene nè la Legge, nè il Regolamento prevedano il caso della *sospensione di un Assessore* che in mancanza del Sindaco ne tiene le funzioni, è naturale però che anche a lui deve riferirsi la disposizione della

---

(1) A questo proposito crediamo opportuno di fare col De Sterlich (*Annotazioni alla Legge comunale*, pag. 105) una distinzione per evitare che da taluno si dia una estensione erronea al principio della garanzia in parola. Van soggetti al privilegio della garanzia quei giudizi civili, che sieno diretti personalmente contro il funzionario per un fatto dipendente dall'esercizio delle sue funzioni; ma non vi possono essere compresi quelli i quali, sebbene provocati da un fatto o da un atto del funzionario, fossero diretti contro l'Amministrazione rappresentata da lui. Un funzionario amministrativo, il quale dispone che amministrativamente sia reintegrato nel possesso pubblico il suolo di una strada pubblica parzialmente occupato dal privato, non potrà essere citato per questo fatto innanzi ai Tribunali, senza preventiva autorizzazione, per essere condannato personalmente ai danni ed interessi; ma il privato potrà, senza veruna preventiva autorizzazione, intentare in possessorio un giudizio di turbativa contro l'Amministrazione rappresentata dal funzionario stesso. La garanzia non può che tutelare i funzionari ed agenti del Governo riguardo agli attacchi personali diretti contro di essi, ma non potrebbe mai estendersi al punto da impedire lo sperimento libero di giudizi contro l'Amministrazione e non personalmente contro l'Amministratore provocato da atti ed operazioni amministrative che violano o turbano un diritto.

Quanto poi alla procedura per l'autorizzazione al procedimento contro un funzionario governativo, il Consiglio di Stato, col citato parere del 14 dicembre 1860, fu d'avviso che spetti al Ministro di Grazia e Giustizia di provvedere per l'autorizzazione a tale procedimento.

Legge per la sospensione, sempre per la parte che riguarda le funzioni di Sindaco. Ciò non può rivocarsi in dubbio se si considera che l'Assessore per gli atti che fa come Sindaco, fruisce della *garanzia amministrativa* di cui agli articoli 8 e 110 della Legge comunale. Siffatta garanzia è, sino ad un certo limite, una specie di responsabilità indiretta che il Potere esecutivo assume per i funzionari di sua nomina che ne sono coperti; perciò se il Governo ha il dovere di garantire l'Assessore faciente funzione da Sindaco nell'esercizio de' suoi atti, deve avere il diritto di negare la sua fiducia a chi non la merita, sospendendolo dall'esercizio (*Decisione del Ministero dell'Interno*, 20 *luglio* 1868).

— Se al Ministero di Grazia e Giustizia spetta di promuovere il Decreto Sovrano di autorizzazione contro i funzionari indicati negli articoli 8 e 110 della Legge comunale, deve però quel Ministero tenersi vincolato al voto adesivo o negativo del Ministero dell'Interno, e quando opinasse diversamente, la questione deve essere risolta in Consiglio dei Ministri (*Nota del Ministero dell'Interno*, 6 *ottobre* 1869).

Riforme.

Gli articoli 8 e 110 stabiliscono il principio di un' eccezionale guarentigia a riguardo dei Prefetti, Sotto-Prefetti e Sindaci, consistente nel non potere costoro essere chiamati a render conto dell'esercizio delle loro funzioni fuorchè dalla superiore Autorità amministrativa, nè sottoposti a procedimento per atti di cotale esercizio senza l'autorizzazione sovrana, emessa al seguito di parere del Consiglio di Stato.

Si dice che codesta grave eccezione al diritto comune trova il proprio fondamento nella necessità di mantenere e tutelare la indipendenza dell'Autorità amministrativa da quella giudiziaria, sottraendola per siffatta guisa ai possibili abusi di questa.

Se non che sembra che ad un male che potrebbe difficilmente verificarsi si opponga un rimedio più grave del male stesso; perocchè potrebbe accadere benissimo che la superiore Autorità amministrativa per proteggere i proprî dipendenti si rifiutasse di prosciogliere dalla guarentigia suddetta un funzionario colpevole.

Del resto la preponderanza del principio di autorità sul principio di libertà non può riuscire che dannosa, come quella che in ultima analisi non trova forza e vigore che nel privilegio: il che è un ostacolo gravissimo allo svolgimento delle libere istituzioni, le quali non nel beneplacito governativo, ma nella legge devono trovare il loro consolidamento e la loro tutela. Per cui mentre da una parte non puossi sostenere la necessità di cosiffatta guarentigia, havvi invece dall'altra il pericolo che il Potere esecutivo ne abusi. E gli esempi di tendenza di esso a trasmodare non mancano. Da ciò chiaro risulta che la guarentigia in parola, oltre al non essere giustificata o necessaria, ha contro di sè la ragione politica del pericolo dell'abuso del Potere esecutivo. Nè si dimentichi che essa è pure una grande offesa all'Autorità giudiziaria, potendosi sospettare che con

tale guarentigia si voglian prevenire abusi per parte dei Giudici; mentre abusi per parte di questi non sono non solo possibili, ma neanche probabili, vuoi per la pubblicità dei giudizi, vuoi per la indipendenza loro.

Per la qual cosa noi riteniamo sommamente opportuno e politico il togliere dalla Legge guarentigia siffatta.

Articolo 9.

Presso ogni Prefettura e Sotto-Prefettura sono stabiliti impiegati di segreteria.

La relativa pianta sarà determinata per Decreto Reale.

(*Regolamento, art.* 1 a 16).

TITOLO SECONDO

Dell'Amministrazione comunale

CAPO I. — *Del Comune.*

—

Articolo 10.

Ogni Comune ha un Consiglio comunale ed una Giunta municipale.

Deve inoltre avere un Segretario ed un uffizio comunale.

Più Comuni possono prevalersi dell'opera di uno stesso Segretario ed avere un solo archivio.

(*Regolamento, art.* 17 a 22).

Commenti.

Ogni Comune deve tenere le adunanze del proprio Consiglio nell'ufficio comunale, e ogni Comune deve tenere l'ufficio entro il proprio territorio.

Riforme.

Questo articolo comincia col dire: « Ogni Comune *ha* un Consiglio *comunale* ed una Giunta *municipale* ».

Sarebbe stato bene che in un articolo anteriore si fosse detto che cos'era quel Comune, che doveva avere un Consiglio ed una Giunta, come, sebbene imperfettamente, aveva fatto la Legge precedente. Nè si scusi ciò col dire che la legge non deve dar definizioni, ma deve soltanto dettar

norme, dirigere; primieramente perchè altro è il dare definizioni scolastiche, altro è il determinare la portata giuridica dell' obbietto di cui si occupa la legge; affinchè, avendone per cotal guisa una idea chiara e precisa, si possono ben valutare e comprendere le norme e direzioni che vi si rapportano: secondariamente se la legge ha creduto di stabilire che cosa intendeva essa per Provincia, come ha fatto all'articolo 152, non c'era ragione di non fare altrettanto relativamente al Comune che è il perno su cui si aggira tutta l'Amministrazione dello Stato, la prima base dei liberi ordini, manifestandosi in esso più vivamente il nativo genio delle popolazioni; provvedendo esso e soddisfacendo i più sostanziali interessi; educando esso all' esercizio di tutti i diritti, come osservava l' illustre Carlo Farini nel discorso col quale nel 1860 inaugurava i lavori della Commissione straordinaria istituita presso il Consiglio di Stato pel riordinamento amministrativo.

È d'uopo inoltre osservare che nel detto articolo non si parla del Sindaco, che, come ognun sa, ha nell' Amministrazione comunale attribuzioni proprie speciali, oltre la presidenza del Consiglio e della Giunta, le quali attribuzioni fanno del Sindaco la terza forza che dà la spinta e l' indirizzo all' andamento e sviluppo dell' azienda comunale.

È poi da osservare che nell' articolo in esame si parla di Consiglio *comunale* e di Giunta *municipale*, quasichè vi sia differenza tra *comunale* e *municipale* nei rapporti tra Consiglio e Giunta. Si comprende la differenza tra Comune e Municipio, ma questa non esiste tra comunale e municipale nei rapporti, ripetiamo, tra Consiglio e Giunta. Per cui sarebbe stato meglio che si fosse detto: « Ogni Comune ha un Consiglio ed una Giunta »; così si sarebbe evitato anche il pleonasmo di *comune* e *comunale*.

È bene anche osservare che, mentre nel primo capoverso di questo articolo si dice *ha*, nel secondo si dice *deve avere*. Sarebbe stato meglio lo aver detto sempre *ha* o sempre *deve avere*; giacchè il concetto della legge e lo stesso tanto nel primo, come nel secondo capoverso (1).

Faremo ora un' ultima osservazione generale, ed è, che le disposizioni di questo articolo e dei seguenti fino al 16, mal corrispondono alla popolazione attuale dei Comuni del Regno. Per cui o si renda obbligatoria la costituzione del Comune amministrativo non inferiore a 1500 abitanti, come prescrive sotto varie condizioni l'articolo 14, ovvero si dividano i Comuni in tre classi giusta la loro popolazione, dando maggiore latitudine ai più popolati nei quali si è certi di trovare persone abili e versate nel disbrigo dei pubblici affari.

---

(1) Prendiamo argomento da questa semplice osservazione per dire che noi avremmo molte cose da notare intorno alla Legge che commentiamo, vuoi dal lato filologico, vuoi dal lato grammaticale; ma sarebbe questa un' opera lunga per noi e tediosa pei lettori, i quali, nella massima parte, bramano di trovare nel nostro libro più che disquisizioni letterarie, le norme per bene intendere ed applicare la parola della legge.

Articolo 11.

Il Consiglio è composto :

Di 80 membri nei Comuni che hanno una popolazione superiore a 250,000 abitanti ;

Di 60 membri nei Comuni che hanno una popolazione eccedente i 60,000 abitanti ;

Di 40 membri in quelli in cui la popolazione supera i 30,000 abitanti ;

Di 30 membri nei Comuni in cui la popolazione supera i 10,000 abitanti ;

Di 20 membri in quelli in cui supera i 3000 abitanti ;

Di 15 membri negli altri;

E di tutti gli eleggibili quando il loro numero non raggiunga quello sopra fissato.

Commenti.

Trattandosi d'una società considerata come Corpo morale, capace di possedere, d'acquistare, di contrarre, che ha i suoi particolari interessi, e le sue spese particolari, i suoi diritti e le sue obbligazioni, che vive, in una parola, innanzi agli occhi della legge di una vita sua propria, distinta da quella dello Stato di cui è parte e da quella delle altre società esistenti nel di lui seno, ragion vuole, che il potere d'amministrarla appartenga, a quelli stessi che sono più direttamente interessati e da essi, mercè di loro delegati, venga esercitato (1).

Articolo 12.

La Giunta municipale si compone, oltre il Sindaco, di :

Dieci Assessori e quattro supplenti nei Comuni che hanno una popolazione superiore a 250,000 abitanti ;

Di otto Assessori e quattro supplenti nei Comuni che hanno una popolazione eccedente i 60,000 abitanti ;

Di sei nei Comuni che hanno più di 30,000 abitanti ;

Di quattro in quelli che ne hanno più di 3000 ;

Di due negli altri.

In tutti questi casi il numero dei supplenti sarà di due.

---

(1) Vedi Henrion de Pansey, *Du pouvoir municipal.*

Articolo 13.

Il Governo del Re potrà decretare l'unione di più Comuni qualunque sia la loro popolazione, quando i Consigli comunali ne facciano domanda e ne fissino d'accordo le condizioni.

Le deliberazioni dei Consigli saranno pubblicate. Gli elettori ed i proprietari avranno facoltà di fare le loro opposizioni che verranno trasmesse al Prefetto. Questi trasmetterà al Governo del Re la domanda coi relativi documenti, esprimendone il suo parere.

Sarà in facoltà dei Comuni che intendono riunirsi tenere separate le loro rendite patrimoniali e le passività che appartengono a ciascuno di essi. Sarà pure in loro facoltà di tenere separate le spese obbligatorie al mantenimento delle vie interne e delle piazze pubbliche, come le altre indicate nei ni 11, 12 e 13 dell'articolo 116, e nel primo paragrafo dell'articolo 237.

(*Regolamento, art.* 72).

Commenti.

È fuori di dubbio che la *circoscrizione del territorio*, ossia la determinazione delle sue divisioni in frazioni e successive suddivisioni, dovendo esser fatta in vista degli interessi politici, amministrativi ed economici dello Stato, è per sua natura un atto che rientra nella sfera del *Potere legislativo*, e deve quindi essere stabilito da una legge. In forza di tale principio l'articolo 74 dello Statuto, dichiara che la circoscrizione dei Comuni e delle Provincie è regolata dalla legge. Per la retta intelligenza di questa disposizione, crediamo però necessario di fare una distinzione. La differenza sostanziale che intercede tra la natura della esistenza comunale e quella di ogni altra divisione territoriale, deve di necessità dar luogo ad un diverso grado d'ingerenza del Potere legislativo. Rientra senza dubbio nella sua sfera la determinazione concreta delle ripartizioni provinciali, circondariali e mandamentali; dappoichè, essendo queste delle circoscrizioni artificiali che si stabiliscono o si modificano in vista d'interessi generali dello Stato, spetta dichiararle alla sola legge, i cui atti riflettono sempre interesse di generalità. Ma non crediamo che possa dirsi lo stesso in quanto alla circoscrizione del Comune, il quale dovendo la sua origine a cause naturali ed indipendenti dalla creazione artificiale della legge, non può essere astretto a ricorrere ad un atto del Potere legislativo, perchè sia riconosciuto come tale. È nell'essenza del Potere legislativo di stabilire quali condizioni debbano concorrere e verificarsi perchè una agglomerazione di abitanti in un dato punto del territorio, possa avere la facoltà di chiedere e di ottenere la ricognizione di personalità giuridica, con diritti, autonomia ed Amministrazione

propria; ed è in questo senso precisamente che l'articolo 74 dello Statuto dichiara dover la circoscrizione comunale esser regolata dalla Legge. Ma, proclamate in forma di legge queste regole, queste norme generali, l'esame poi e la verifica della esistenza di quelle condizioni in ogni caso speciale, ed il relativo atto dichiarativo, crediamo che debbano rientrare nella sfera del Potere esecutivo. Intanto la precedente giurisprudenza parlamentare dando una interpretazione larga al citato articolo 74, ha ritenuto che spetti alla Rappresentanza nazionale qualunque speciale modificazione o cangiamento nella circoscrizione di un Comune. Vedemmo quindi con compiacenza che la nuova Legge ha fatto un passo nel senso dell'enunciato principio, conferendo al Potere esecutivo questo attributo di semplice applicazione, sebbene abbia circoscritto tale facoltà al solo periodo di un *quinquennio* (Art. 250). Ma questa attribuzione, riconosciuta ora nel Potere esecutivo, deve essere subordinata ad una condizione, che ne costituisce il limite necessario. Può esso nel senso dei nuovi articoli, mutare e riformare la *circoscrizione di speciali Comuni*, ogni qual volta con queste operazioni non si arrechi veruna modificazione alla preesistente circoscrizione mandamentale, circondariale o provinciale, nel modo come è stata fatta o riconosciuta dalla legge. Rientrando questa circoscrizione nel campo esclusivo della legge, cesserebbe allora la sua competenza, e diverrebbe indispensabile l'intervento del Potere legislativo, anche per la *semplice circoscrizione* di un Comune. Così, a modo d'esempio, se una borgata o frazione di Comune appartenente ad una data Provincia, domandi di essere aggregata ad un Comune limitrofo che fa parte di una Provincia diversa, non potrebbe il Potere esecutivo procedere da sè, ma farebbe mestieri di una legge; perocchè anche la semplice aggregazione della borgata, producendo allora una modificazione nella *circoscrizione provinciale*, uscirebbe dalla sua competenza. Se i nuovi articoli non fanno alcuna parola di questa limitazione, essa però è la conseguenza necessaria dei principî e quindi crediamo che, subordinatamente a questa condizione, possa il Potere esecutivo esercitare le sue attribuzioni nei vari casi di cui si fa cenno negli articoli 13, 14, 15 e 16 della Legge (De Sterlich, *Annotazioni alla Legge comunale*, pag. 133).

L'articolo 13 della vigente Legge comunale e provinciale provvede alla *riunione volontaria* fra più Comuni, concedendo loro di mantenere *separati i redditi patrimoniali* e le rispettive *passività*, non che le *spese d'obbligo* che si feriscono al mantenimento delle vie interne e delle *pubbliche* piazze, alla *illuminazione*, ai *cimiteri*, agli *edifizi di culto*, ed alla *istruzione*. Per siffatte disposizioni le spese da attribuirsi al bilancio comune si limitano a quelle categorie che non possono essere dibattute con divergenza d'interessi o che sono imposte da leggi d'ordine generale, cioè, quelle concernenti l'*ufficio* e la *segreteria*, l'*esattore*, il *servizio sanitario*, le *strade* limitate alla comunicazione fra il centro del Comune coi Comuni contigui, gli *atti per le elezioni*, i *registri di Stato Civile*, la *sala d'arresto mandamentale* e la *polizia locale*.

La separazione di *patrimonio* e di *spesa* fra le borgate che compongono il Comune, lascia integra l'unità del Comune. Quindi l'amministrazione, sia degli interessi comuni, come di quelli particolari alle singole frazioni, spetta sempre ed esclusivamente al *Consiglio* ed alla *Giunta comunale*, nel limite delle rispettive attribuzioni. Ciò si argomenta pure dall'articolo 107 della Legge comunale il quale non accorda alle frazioni che si trovano costituite in tal condizione, che un *delegato del Sindaco*, coll'incarico di esercitare le funzioni di *uffiziale del Governo* e di fare osservare le deliberazioni del Consiglio e della Giunta. È però debito della Giunta di rendere un *conto speciale* pel capo-luogo e per ciascuna borgata, trattando separatamente dei rispettivi loro interessi (*Rivista Amministrativa,* 1868).

Giurisprudenza.

I *mutamenti* che possono occorrere nella *circoscrizione dei Comuni* sono essenzialmente subordinati alla piena e retta estimazione delle particolari loro condizioni, alla quale non è possibile che il Governo, da tante maggiori cure distratto, ed a tanta distanza, per se stesso pervenga senza il concorso della *Rappresentanza provinciale.* È necessario quindi che le Autorità e le Rappresentanze delle Provincie, prendano l'*iniziativa* e si adoperino ad apprestare al Governo gli *elementi indispensabili* per un ben inteso esercizio delle facoltà concessegli di modificare la circoscrizione comunale. I Prefetti poi debbono mirare a ciò, che i Municipi impotenti a raggiungere i fini della vita municipale, riconoscano eglino stessi cosiffatta importanza, fissando da sè le condizioni della loro *riunione con altri Comuni.* Questo è il primo dei casi previsti dalla Legge comunale nell'articolo 13, e questo deve essere il primo degli obbietti da proporsi, nulla essendovi di più desiderabile in così importante materia, che lo spontaneo consentimento degli interessati. Sebbene per tal caso non sia particolarmante richiesto il *voto* dei *Consigli provinciali*, tal silenzio vuolsi interpretare nel senso che quel voto non debba di necessità essere favorevole alle riunioni spontanee, come è per le forzate, non potendo il Consiglio provinciale intendersi dispensato dalla generale prescrizione dell'articolo 176 della Legge medesima, di deliberare sopra qualunque proposta di *cambiamento di circoscrizione*, anche *comunale.* Quando le pratiche tendenti alla *rinunzia spontanea* di un'*autonomia* impossibile o nociva, sieno riuscite infruttuose, allora soltanto è il caso di preparare il campo all'esercizio dell'Autorità governativa, richiamando la sua attenzione su quelle condizioni locali che i Prefetti possono facilmente avere modo di conoscere e valutare, e comunicando quei lumi che i *Consigli* e le *Deputazioni provinciali* possono fornire in proposito. E perchè la riunione imposta di più Comuni riesca meno ingrata, è bene di richiamare alla considerazione degli *interessati* che anche in tal caso l'articolo 14 della Legge fa luogo alle divisioni di patrimonio, consigliate da speciali circostanze. Rimane la costituzione delle *frazioni* in *Comuni distinti*,

ma questo provvedimento essendo subordinato alla espressa richiesta degli abitanti, nè il Governo avendo altro movente ad applicarlo che la soddisfazione de' richiedenti medesimi, le Autorità di Provincia non occorre che prendano iniziativa in proposito (*Circolare del Ministero dell' Interno*, 27 *gennaio* 1866).

— Perchè un *Comune murato* possa ampliare il suo territorio *extra muros*, bisogna sempre che vi concorra col suo consenso il *Comune contermine*, e che siano osservate le prescrizioni contenute nell' articolo 13 della Legge comunale (*Parere del Consiglio di Stato, emanato nel* 1866).

— La Legge ha accordato al Governo del Re la facoltà di sopprimere, unire, disgregare Comuni, osservate bene inteso le formalità che devono precedere tali atti, senza limitazione alcuna tra Comune e Comune e senza punto distinguere tra Comuni appartenenti ad uno istesso o diverso Collegio elettorale politico. Epperò nell' applicazione di tale potestà non si possono ammettere distinzioni o limitazioni di sorta (*Parere del Consiglio di Stato, emanato nel* 1866).

— Il Consiglio di Stato con parere 26 ottobre 1861, aveva opinato che se in massima i Comuni non potevano trasferire l' uffizio comunale fuori del loro territorio, tale principio però non doveva applicarsi al punto di obbligare a conformarvisi quei Comuni, i quali in forza di preesistente provvedimento si trovavano a tale riguardo in uno stato eccezionale. Successivamente però lo stesso Consiglio di Stato, col parere 28 marzo 1867, opinò che per regola assoluta i Comuni debbano tenere l' uffizio comunale entro il proprio territorio, e ciò sia a senso della Legge comunale che a norma del Codice Civile. Con altro parere del 24 agosto 1865, lo stesso Consiglio di Stato avvisò pure che a porre riparo all' anormalità che si verificava in alcuni piccoli Comuni dell' avere l' ufficio comunale fuori del rispettivo territorio, era il caso di praticare i rimedi consentiti dagli articoli 13, 14 e 176 della Legge comunale, relativi alla riunione di più Comuni in un solo.

— La separazione delle rendite patrimoniali e delle passività tra le frazioni componenti il Comune, dovrà considerarsi per determinati oggetti solamente, poichè, essendovi delle opere che restano sempre comuni a tutte le frazioni, debbonvi essere rendite patrimoniali e spese comuni. Stabilite le passività speciali di ciascuna frazione, dovrà ogni frazione sostenere le proprie, anche se le sue rendite patrimoniali a ciò non bastassero; e, viceversa, se una frazione, soddisfatte le proprie passività, avesse avanzi dalle rendite del proprio patrimonio, quelli resteranno a suo esclusivo beneficio e potranno essere sempre nel suo interesse erogati al pagamento della propria quota di spese comuni (*Parere del Consiglio di Stato, a Sezioni riunite*, 5 *marzo* 1868).

— Successivamente lo stesso Consiglio di Stato, a Sezioni riunite, emetteva parere che il Governo del Re ha la potestà di decretare l'unione di due Comuni, sebbene questi appartengano a due diversi Collegi elettorali politici, ma non quella di variare per tal fatto le circoscrizioni e-

lettorali, essendo per ciò necessaria una legge. La facoltà che viene data al Potere esecutivo è dalla legge riconosciuta in termini assoluti, e nulla osta a ciò che il territorio di un Comune appartenga parte ad un Collegio elettorale e parte ad un altro, nello stesso modo che un Comune può essere diviso in più Collegi elettorali politici. La circoscrizione elettorale politica naturalmente sfugge al Potere esecutivo, al quale non potrà mai essere attribuita, se non che da una legge in modo espresso. Se l'articolo 13 della Legge comunale permette ai Comuni di fissare d'accordo le condizioni della loro unione, s'intende per quelle materie nell'ultimo alinea dello stesso articolo contemplate, cioè la separazione delle loro rendite patrimoniali e delle spese, non già sul modo della rappresentanza e sulla composizione ed elezione della medesima, poichè coteste materie sono regolate da precise e formali discipline dall'articolo 47 della Legge comunale prescritte (*Parere del Consiglio di Stato*, 27 *febbraio* 1869).

— La facoltà di modificare le circoscrizioni dei Comuni inchiude tanto la facoltà di attribuire la giurisdizione sugli abitanti, quanto quella di esigere le sovrimposte sul territorio, ed i provvedimenti che da essa facoltà emanano, essendo di loro natura legislativi, non possono essere limitati o menomati da private convenzioni (*Parere del Consiglio di Stato*, 13 *novembre* 1880).

Riforme.

Cogli articoli 13, 14, 15 e 16 sono delegate al Potere esecutivo competenze che spettano a quello legislativo.

Se si riteneva necessario di derogare al principio della divisione dei poteri, affine di ovviare all'inconveniente delle lungaggini del procedimento legislativo nell'epoca in cui la circoscrizione amministrativa non essendo ancora bene assodata, occorreva di provvedere con una certa speditezza allo stabilimento delle nuove circoscrizioni od alla modificazione delle antiche, ora che tale necessità è sparita, ci sembra che dovrebbe cessare eziandio la relativa delegazione; potendosi benissimo a quei pochi casi che ancora si potessero verificare provvedere direttamente con leggi speciali; molto più che la volontà stessa del legislatore manifestata nell'articolo 250 fu quella di limitare a cinque anni lo esercizio della facoltà di cui è cenno negli articoli in esame.

Del resto se si vuole seguitare a prorogare di quinquennio in quinquennio, come si è fatto fin qui, la facoltà che il legislatore all'articolo 250 aveva limitato a cinque anni soltanto, si enumerino con ordine e precisione i casi in cui può aver luogo la riunione volontaria o forzata di due o più Comuni in un solo e quello in cui una frazione di Comune può essere costituita in Comune distinto od aggregata ad altro Comune e si stabiliscano con maggiore chiarezza le circostanze e le condizioni alle quali possano aver luogo coteste mutazioni.

Articolo 14.

I Comuni contermini che hanno una popolazione inferiore a 1500 abitanti, che manchino di mezzi sufficienti per sostenere le spese comunali, che si trovino in condizioni topografiche da rendere comoda la loro riunione, potranno, per Decreto Reale, essere riuniti, quando il Consiglio provinciale abbia riconosciuto che concorrono tutte queste condizioni.

In questi casi i Consigli comunali dovranno dare le loro deliberazioni, e gli interessati saranno sentiti nel modo prescritto nel 2° paragrafo dell'articolo precedente e potrà farsi luogo alle divisioni di patrimonio di sopra indicate nel 3° paragrafo, quando così richiedano le circostanze speciali.

Ai Comuni murati potrà essere dato o ampliato il circondario o territorio esterno col metodo indicato nell'articolo precedente.

Commenti.

In forza della Legge 18 agosto 1870, n° 5815, il metodo per estendere il circondario o territorio esterno dei Comuni murati non è più quello tracciato dall'articolo 13, ma bensì quello di quest'articolo 14.

La stessa Legge prescriveva che le facoltà portate dagli articoli 13, 14, 15 e 16, fossero in vigore sino a tutto l'anno 1875. Però colla Legge 29 giugno 1875, n° 2612, venne prorogato questo termine per altri cinque anni, ossia a tutto il 1880 e colla Legge 30 giugno 1880 fu prorogato a tutto il 1884.

Giurisprudenza.

Si deve riconoscere nell'articolo 14 della Legge comunale lo spirito di voler guarentire la libertà e l'autonomia dei piccoli Comuni, che non chiedono di unirsi con altri. Epperò le condizioni volute da quest'articolo, perchè i Comuni contermini possano essere riuniti in un solo, sono tutte sostanziali, specialmente quella per la quale vien statuito che i detti Comuni debbano avere una popolazione inferiore a 1500 abitanti (*Parere del Consiglio di Stato, emanato nel* 1866).

— La Legge contempla *due categorie* di Comuni, i quali possono venir soppressi: quella dei *Comuni superiori* ai 1500 abitanti pei quali esige il loro assenso, e quella dei Comuni aventi una popolazione inferiore, il cui assenso non è punto richiesto. Ora, se quanto ai primi non occorre assolutamente che le Rappresentanze provinciali assumano esse direttamente l'iniziativa per promuoverne la soppressione, questa invece è indispensabile pei secondi, se vuolsi impedire che un malinteso sentimento d'autonomia e le ambizioni personali di pochi individui rendano illusorie le disposizioni contenute nella legge. Il modo più semplice e più adatto a raggiungere lo scopo della legge sarebbe quello che le Deputazioni pro-

vinciali di propria iniziativa si facessero a proporre un progetto di soppressione dei piccoli Comuni della Provincia, e dopo interpellati i Comuni interessati promovessero definitivamente le deliberazioni dei Consigli provinciali. I Consigli provinciali poi non devono astenersi dal proporre la fusione dei Comuni, trattenuti dalla considerazione che questi si sono rifiutati a fondersi, o che il Comune a cui dovrebbero unirsi ha una popolazione superiore a 1500 abitanti. La legge distingue tra i Comuni *superiori* od *inferiori ai* 1500 *abitanti;* pei primi esige l'accordo, ma questo assolutamente non richiede pei secondi, i quali si possono quindi forzatamente sopprimere, quando riuniscano le altre condizioni volute dall'articolo 14 della Legge. Del pari è opportuno l'avvertire che le condizioni volute dal detto articolo devono riconoscersi solamente nel Comune che deve essere soppresso, e non nell'altro al quale deve essere unito. Una diversa interpretazione infatti renderebbe impossibile nella maggior parte dei casi l'applicazione della legge (*Circolare del Ministero dell'Interno*, 14 *agosto* 1867).

— La Legge comunale non avrebbe bene ed interamente conseguito il suo scopo, se si volesse che le condizioni di cui è parola nell'articolo 14 dovessero esistere non solo pel *Comune da sopprimersi*, ma altresì per l'*altro da ingrandirsi*, giacchè così essendo, spesso la soppressione dei piccoli Comuni si renderebbe impossibile. Non può aver plausibile motivo di dolersi il Comune a cui l'annessione viene fatta, dacchè mediante la *separazione di patrimonio* può mettere in salvo i suoi interessi (*Nota del Ministero dell'Interno*, 7 *maggio* 1869).

— La disposizione contenuta nell'ultimo alinea dell'articolo 14 della Legge comunale è assoluta e indipendente dalle disposizioni precedentemente contenute nello stesso articolo, alle quali tassativamente si riferisce pel metodo del procedimento. L'ultimo alinea dell' articolo 14 ha per iscopo di favorire i Comuni murati col dare o coll'ampliare il circondario o territorio esterno mediante l'aggregazione parziale o totale della superficie di Comuni contermini. Il legislatore si preoccupò, senza dubbio, ed a ragione, così del caso in cui il difetto di territorio esterno impedisce all'esuberanza della vita interna di una città murata di svolgersi ed espandersi, come del caso in cui l'angustia ne arresta, e ne cagiona il decadimento (*Parere del Consiglio di Stato, a Sezioni riunite*, 11 *dicembre* 1877).

— Per lo spirito dell'articolo 14 della Legge comunale la condizione di avere una popolazione inferiore ai 1500 abitanti riguarda soltanto il Comune che chiede di aggregarsi ad altro maggiore, e ciò sebbene la lettera della legge paia prescrivere tale condizione indistintamente per tutti i Comuni che si vogliono aggregare. Diversamente interpretando, spesso s'impedirebbe che un Comune possa venire aggregato per ciò solo che è ristretto fra Comuni aventi popolazione superiore ai 1500 abitanti: la ragione della legge non può richiedere il requisito della popolazione inferiore ai 1500 abitanti nel Comune a cui quello più piccolo vuole riunirsi (*Parere del Consiglio di Stato*, 19 *giugno* 1880).

Articolo 15.

Le borgate o frazioni di Comune possono chiedere per mezzo della maggioranza dei loro elettori, ed ottenere in seguito al voto favorevole del Consiglio provinciale, un Decreto Reale che le costituisca in Comune distinto, quante volte abbiano una popolazione non minore di 4000 abitanti, abbiano mezzi sufficienti per sostenere le spese comunali e per circostanze locali siano naturalmente separate dal Comune al quale appartengono, udito pure il voto del medesimo.

Per Decreto Reale potrà una borgata o frazione essere segregata da un Comune, ed aggregata ad altro contermine, quando la domanda sia fatta dalla maggioranza degli elettori della borgata o frazione, e concorra il voto favorevole tanto del Comune a cui essa intende aggregarsi, quanto del Consiglio provinciale, che sentirà previamente il parere del Consiglio del Comune, a cui la frazione appartiene.

Giurisprudenza.

Gli articoli 14, 15 e 176 della Legge comunale non riguardano le vertenze relative alle determinazioni o rettificazioni dei confini di un territorio comunale. I detti articoli si riferiscono ai casi di aggregazione di Comuni o di separazione di frazioni. Determinare o rettificare un confine non è un produrre novità, ma constatare un diritto od un fatto (*Parere del Consiglio di Stato, emanato nel* 1866).

— Ove il Consiglio provinciale abbia già ai termini dell'articolo 15 dato parere sull'aggregazione di un Comune ad un altro, non è il caso di rinnovare presso il detto Consiglio le pratiche relative (*Decreto del Consiglio provinciale di Bologna*, 18 *novembre* 1867).

— Sarebbe incostituzionale l'interpretare in modo estensivo gli articoli 13, 14, 15 e 16 della Legge comunale. La domanda per parte della *maggioranza degli elettori* di una borgata per essere costituita in Comune separato, o per essere aggregata ad un altro Comune, è necessaria perchè sia emanato il relativo Decreto Reale. Quando il Potere esecutivo credesse opportuno dar provvedimenti per separare alcune borgate da un Comune per unirle ad un altro o per costituirle in Comune distinto, e vi mancasse la domanda, come è detto nell'articolo 15 della Legge comunale, dovrebbe presentare un progetto di legge al Parlamento (*Parere del Consiglio di Stato, emanato nel* 1867).

— L'alinea dell'articolo 15 della Legge comunale non può invocarsi per limitare il territorio di un Comune ed ampliare quello di un altro. È luogo all'applicazione di codesto capoverso solamente nel caso nel quale si tratti di segregare un'agglomerazione di abitanti da un Comune per aggregarla ad un altro (*Parere del Consiglio di Stato, emanato nel* 1867).

— La maggioranza degli elettori voluta dall'articolo 15 della Legge co-

munale sarà costituita ogniqualvolta vi concorrano a formarla tutti gli elettori avènti domicilio nella borgata che vuolsi separare dal Comune, non badando se derivano questa qualità dal censo loro complessivo, oppure da quello che solamente possiedono nella borgata (*Parere del Consiglio di Stato, emanato nel* 1867).

— Non si può far luogo alla segregazione di borgate o frazioni da un Comune ed all'aggregazione ad altro Comune, in senso dell'alinea dell'articolo 15, allorquando per tal fatto si viene ad alterare la circoscrizione provinciale. Gli articoli 13, 14, 15 e 16 della Legge comunale hanno per oggetto la circoscrizione dei Comuni e l'alinea dell'articolo 15 non lascia dubbio sull'intendimento del legislatore di provvedere soltanto alla segregazione di frazione o borgata da un Comune, ed all'aggregazione ad altro Comune della stessa Provincia, e non mai di alterare in verun caso la circoscrizione provinciale. Essendo detto nell'articolo 74 dello Statuto che la circoscrizione dei Comuni e delle Provincie dev' essere regolata dalla legge, ne nasce che la Legge comunale nei detti articoli non avendo parlato delle Provincie, a norma di essi, non si potrà mai alterare la circoscrizione provinciale (*Parere del Consiglio di Stato, emanato nel* 1867).

— La *costituzione di nuovi Comuni* è contraria allo spirito della vigente Legge comunale e non si accorda se non in via di eccezione e nel caso di vera ed effettiva necessità. Non vi ha questa necessità quando i principali servizi, cioè la *istruzione pubblica*, la *igiene* e la *beneficenza* sono ripartiti e sostenuti separatamente dalle singole frazioni (*Nota del Ministero dell'Interno*, 10 *maggio* 1869).

— Per la legittimità del provvedimento di cui all'articolo 15, paragrafo 2, della Legge comunale e provinciale, è sufficiente che la maggioranza degli elettori esista al tempo della domanda; nè è necessario che detta maggioranza persista fino al giorno del Decreto di distacco; dimodochè il concorso della medesima non può desumersi se non dalla lista elettorale che è in vigore quando la domanda stessa viene inoltrata. Quand'anche poi concorrano tutte le condizioni volute dalla legge per far luogo al provvedimento reale suddetto, lo ammetterlo o il non ammetterlo è riservato esclusivamente al libero apprezzamento dell' Autorità amministrativa, dovendosi in tale materia distinguere la convenienza ed opportunità del provvedimento dalla sua legittimità. È di esclusiva competenza dell'Autorità amministrativa l'esaminare lo stato di fatto successivo alla domanda, e cioè se esista o no ancora la maggioranza all'epoca in cui emana il provvedimento; una tale ricerca avendo per iscopo di giudicare non sulla legalità, ma sulla convenienza ed opportunità del distacco. Qualora alcuni elettori, dopo aver ritrattato il loro voto pel distacco, abbiano dichiarato, mentre era già in vigore una nuova lista elettorale, di revocare la ritrattazione, devesi tale loro dichiarazione riguardare piuttosto quale conferma del voto antico che manifestazione di un nuovo desiderio, e come tale devonsene gli effetti retrotrarre alla prima domanda collettiva, e conseguentemente tenere a calcolo il loro voto per determi-

nare la maggioranza che deve misurarsi sulla lista primitiva, e cioè se è incontroverso avere essi conservato sempre la qualità di elettori. Per la legalità del decreto di distacco basta che il Consiglio provinciale, prima di pronunciare il suo voto, abbia sentito il parere del Consiglio del Comune a cui la frazione appartiene; ma non è necessaria una nuova interpellanza per conoscere il parere del detto Comune sulla importanza di successivi fatti e sull'esito di inchieste promosse dal Consiglio provinciale (*Sentenza della Corte di Cassazione di Firenze*, 10 *febbraio* 1879).

— La designazione del capo-luogo di un Comune, ed il trasporto da una ad altra frazione dello stesso Comune, non dovendosi ritenere come un vero e propriamente detto provvedimento di circoscrizione, non deve essere compreso nel prescritto dell'articolo 74 dello Statuto, e può venir sanzionato per Decreto Reale, anche quando il trasporto del capo-luogo comunale importi puranco lo spostamento del capo-luogo circondariale o provinciale nell'ambito dello stesso Comune (*Parere del Consiglio di Stato, a Sezioni riunite*, 17 *maggio* 1879).

— Il debito di una frazione aggregata ad un Comune diviene un debito del Comune stesso, salvo le ragioni di regresso e rimborso fra il Comune e la frazione. Il creditore ha diritto di chiamare il Comune in giudizio pel relativo pagamento. Trattandosi di un debito liquido ed esigibile, la Deputazione provinciale, al rifiuto del Comune, deve stanziare nel bilancio la somma relativa ed erroneamente essa Deputazione avviserebbe se procedesse allo stanziamento in parte della somma dovuta e decretasse la compilazione di ufficio di ruoli suppletivi sulla imposta dei terreni e fabbricati con cui farvisi fronte. Imperciocchè nei casi di stanziamento di somma di ufficio nei bilanci comunali, la Deputazione deve restringersi a questa sola operazione, lasciando libero il Comune di provvedere ai mezzi occorrenti. Quando poi il Comune a ciò non adempisse, allora con altri provvedimenti d'ufficio la Deputazione sarebbe nel suo diritto di pareggiare l'attivo al passivo del bilancio (*Parere del Consiglio di Stato*, 31 *dicembre* 1879).

— L'Autorità giudiziaria è bensì competente a conoscere se siano state osservate le condizioni richieste dalla Legge comunale e provinciale per far luogo al distacco di una frazione di un Comune con aggregazione ad altro; ma non a modificare o revocare il Decreto Reale relativo, il quale costituisce l'atto amministrativo insindacabile dai Tribunali (*Sentenza della Corte d'Appello di Torino*, 27 *dicembre* 1880).

Articolo 16.

Ferma stando l'unità dei Comuni, le disposizioni speciali dianzi accennate relativamente alla separazione dei patrimoni e delle spese, potranno essere applicate alle frazioni che abbiano più di 500 abitanti, quando esse siano in grado di provvedere ai loro particolari interessi, e le condizioni

dei luoghi richiedano questo provvedimento, che sarà dato per Decreto Reale in seguito a domanda della maggioranza dei contribuenti della frazione. Questa domanda sarà notificata al Consiglio comunale, che avrà diritto di farvi le sue opposizioni ed osservazioni.

Il Prefetto trasmetterà al Governo del Re le domande della frazione unitamente alle opposizioni e osservazioni del Consiglio comunale.

(*Legge, art.* 250; *Regolamento, art.* 72).

Commenti.

Nel concetto dell'articolo 16 della Legge comunale relativo alla *separazione di patrimonio*, non possono esser comprese le *imposte locali e i dazi comunali*, poichè le imposte e i dazi non sono beni patrimoniali, ma semplici facoltà inerenti alla natura del Comune, delle quali, per conseguenza, egli non può spogliarsi senza ripugnare alla propria natura, e senza privarsi dei mezzi necessari per rispondere al fine della sua istituzione e per fare fronte ai proprî bisogni (*Rivista amministrativa*, 1868).

Legge 18 agosto 1870, n° 5815 (serie 1ª), con la quale sono mantenute le facoltà accordate al Governo circa l'unione di più Comuni, o la disgregazione delle loro frazioni.

Il Senato e la Camera dei Deputati hanno approvato;

Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue:

Art. 1. Le facoltà accordate al Governo del Re con gli articoli 13, 14, 15 e 16 della Legge 20 marzo 1865, n° 2248, e della Legge 2 dicembre 1866, n° 3252, sono mantenute in vigore a tutto giugno 1875.

Art. 2. I Comuni, borgate o frazioni di Comune, che vengono aggregati ad un Comune appartenente ad un Mandamento diverso, s'intendono far parte di questo ultimo Mandamento.

Art. 3. All'ultimo paragrafo dell'articolo 14 della Legge sull'amministrazione comunale e provinciale, che costituisce l'allegato *A*, approvato colla Legge per la unificazione amministrativa del Regno d'Italia, in data 20 marzo 1865, n° 2248, è sostituito il seguente:

« Ai Comuni murati potrà essere dato o ampliato il circondario o territorio esterno col metodo indicato nel presente articolo ».

Ordiniamo che la presente, munita del sigillo dello Stato, sia inserta nella Raccolta ufficiale delle Leggi e dei Decreti del Regno d'Italia, mandando a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come Legge dello Stato.

Dato a Firenze, addì 18 agosto 1870.

VITTORIO EMANUELE

Visto, Il Guardasigilli
M. Raeli

G. Lanza

Legge 29 giugno 1875, n° 2612 (serie 2ª), colla quale sono prorogate le facoltà accordate al Governo per la riunione dei piccoli Comuni.

Il Senato e la Camera dei Deputati hanno approvato;
Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue:

Art. 1. Le facoltà accordate dagli articoli 13, 14, 15, 16 e 250 della Legge comunale, e le altre disposizioni contenute nella Legge 18 agosto 1870, n° 5815, sono prorogate per cinque anni a contare dal 1° luglio prossimo venturo.

Art. 2. È data facoltà al Governo del Re di distaccare dal Comune di Fermo ed aggregare a quello di Porto San Giorgio il territorio che costituisce la parrocchia San Giorgio, fra il torrente Ete-Vivo e Bocca di Rivo, dell'estimo censuario di lire 217460,12, salvi i contemporanei debiti compensi, sentiti gli abitanti di quel territorio, i Consigli comunali interessati ed il Consiglio provinciale, e sul parere conforme del Consiglio di Stato.

Ordiniamo che la presente, munita del sigillo dello Stato, sia inserta nella Raccolta ufficiale delle Leggi e dei Decreti del Regno d'Italia, mandando a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come Legge dello Stato.

Dato a Valdieri, addì 29 giugno 1875.

VITTORIO EMANUELE

Visto, il Guardasigilli
VIGLIANI

G. CANTELLI

Legge 30 giugno 1880, n° 5516 (serie 2ª) colla quale sono prorogate le facoltà accordate al Governo dagli articoli 13, 14, 15 e 16 della Legge comunale.

Il Senato e la Camera dei Deputati hanno approvato;
Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue:

Articolo unico. Le facoltà accordate al Governo del Re con gli articoli 13, 14, 15 e 16 della Legge 20 marzo 1865, n° 2248, allegato *A*, e le altre disposizioni contenute nella Legge 18 agosto 1870, n° 5815, sono mantenute in vigore sino a tutto l'anno 1884.

Ordiniamo che la presente, munita del sigillo dello Stato, sia inserta nella Raccolta ufficiale delle Leggi e dei Decreti del Regno d'Italia, mandando a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come Legge dello Stato.

Dato a Roma, addì 30 giugno 1880.

UMBERTO

Visto, il Guardasigilli
VILLA

DEPRETIS

Giurisprudenza.

La Legge pontificia sugli *ex-appodiati*, non può considerarsi in opposizione colle disposizioni contenute nell'articolo 16 della Legge comunale. Epperò in forza dell'articolo 252 di questa, deve sempre ritenersi in vigore. Gli *ex-appodiati* nelle Provincie già pontificie possono pertanto continuare a tener separate le *proprietà* loro e formare per le loro rendite, bilanci e rendiconti speciali, i quali devono poi unirsi come allegati al bilancio generale del Comune al quale appartengono (*Parere del Consiglio di Stato, emanato nel* 1866).

— L'articolo 16 della Legge comunale riguarda un Comune tutto unito e favorisce le frazioni, la popolazione delle quali supera i 500 abitanti, e che per ispeciali ragioni trovano conveniente, utile ed opportuno di separare i loro patrimoni e le loro spese. Siffatto articolo poi si riferisce al tempo avvenire, e pertanto determina un certo provvedimento ed esige un Decreto Reale (*Parere del Consiglio di Stato, emanato nel* 1866).

CAPO II

Delle elezioni.

—

Articolo 17.

I Consiglieri comunali sono eletti dai cittadini che hanno 21 anno compito, che godono dei diritti civili, e che pagano annualmente nel Comune per contribuzioni dirette di qualsivoglia natura:

Lire 5 nei Comuni di 3000 abitanti o meno;
Lire 10 in quelli dai 3000 a 10000 abitanti;
Lire 15 in quelli dai 10000 a 20000 abitanti;
Lire 20 in quelli dai 20000 a 60000 abitanti;
Lire 25 nei Comuni oltre 60000 abitanti.

Tuttavia nei Comuni nei quali il numero degli elettori non è doppio di quello dei Consiglieri da eleggersi, saranno ammessi all'elettorato altrettanti fra i maggiori imposti dopo quelli precedentemente contemplati, quanti bastino a compiere il numero suddetto.

Sono equiparati ai cittadini dello Stato, per l'esercizio del diritto contemplato nel presente articolo, i cittadini delle altre Provincie d'Italia, ancorchè manchino della naturalità.

Commenti.

La cittadinanza è naturale o legale. La cittadinanza naturale ha luogo col nascere da padre cittadino; la legale ha luogo o in forza di legge

o per Decreto Reale, e dati alcuni determinati requisiti. L'esercizio dei diritti civili può perdersi o temporariamente o perpetuamente. La perdita temporaria ha luogo colla *sospensione dall'esercizio dei pubblici uffizi*, ed è una pena correzionale, e la perdita perpetua colla *interdizione dei pubblici uffizi* ed è una pena criminale.

Diconsi *contribuzioni dirette* quelle che si pagano direttamente allo Stato, alla Provincia o al Comune, *indirette tutte le altre*. Stante l'espressione generale della legge, sono da computarsi per la formazione del censo elettorale amministrativo, anche le contribuzioni dirette puramente comunali, come quelle sul fuocatico, sul bestiame, sui cani, ecc. Così pure va computato nel censo elettorale quanto si paga per la vericazione dei pesi e delle misure, perchè una tale quota, quantunque sia chiamata dalla legge col nome di *diritto*, non cessa di rivestir l'indole d'una vera imposta.

L'ultima parte di questo articolo equipara i cittadini dello Stato, per l'esercizio del diritto elettorale, ai cittadini delle altre Provincie d'Italia, ancorchè mancanti della naturalità e tali sarebbero gli abitanti della Svizzera italiana, di Trieste e del Tirolo (Trento).

Ciò premesso veniamo ad esporre alcune idee generali intorno alle elezioni politiche e amministrative.

L'uomo non può vivere che in società: ciò vuol dire che l'uomo ha bisogno d'un Governo, perchè una società non durerebbe se un Governo non la regolasse. Ma qual è quel Governo che meglio si confà ad un popolo civile e libero?

Il filosofo Biante (tra gli antichi) risolvè codesto problema meglio degli altri, stabilendo che è più conveniente quel Governo ove la legge sta in luogo del tiranno, e siccome *Costituzione* vuol dir *Legge*, o quel complesso di leggi che costituiscono l'essenza di una cosa, quindi anche al dir di lui, il costituzionale sarebbe il Governo che più ci conviene. Nè ci si opponga che la repubblica come più libera, sia da preferirsi mai sempre: imperocchè da una parte se si prende codesto vocabolo nel senso più lato, è facile dimostrare col mezzo della storia che oggi mal si adatterebbe alle mutate condizioni d'Italia, dall'altra poi ove quel vocabolo fosse preso nel senso più ristretto, s'intenderà facilmente che lo stesso Governo costituzionale non sarebbe che una forma di repubblica presieduta da un Re.

Però, tornando al concetto di Biante, chi (si domanderà) deve dunque far le leggi, e chi deve aver l'autorità di farle eseguire?

Che il popolo non possa, e che anzi non debba far l'uno e l'altro direttamente, ognuno di leggieri lo comprenderà. Infatti prima di tutto, anche l'economia politica ci insegna che in ogni cosa fa d'uopo ricorrere alla divisione del lavoro, se vogliamo ottenerlo più perfetto: onde, posto a modo d'esempio, che il popolo potesse pur far le leggi, dietro codesto principio, mal converrebbe che esso si occupasse eziandio di farle eseguire: ma tal potere dovrebbe esser conferito ad una Autorità

che essendo irresponsabile, perchè bisogna che sia rispettata, renda però responsabili i suoi ministri, i quali regolano anche il potere giudiziario ed amministrativo. Un altro fatto poi, da cui si rileva la convenienza di dividere i poteri, verificasi nella confusione che avrebbe luogo se della parte esecutiva fossero molti incaricati, e nelle difficoltà, in cui essi si troverebbero per venirne a capo.

Ugualmente in quanto a far le leggi, il popolo non deve influirvi che in un modo indiretto come ben ce lo dimostrano tanti e tanti esempi che qui sarebbe inutile registrare. Potrà dirsi, è vero, che anticamente, e nel medio evo solevan certi popoli adunarsi per far le loro leggi nelle piazze e in aperte assemblee; e potremo anzi aggiungere, che in certi tempi, arrogavansi eziandio il potere esecutivo e giudiziario. Ma, se vuolsi alludere ai Romani, il popolo come era allora costituito? E se alludesi a certi popoli germani o del medio evo, era vera civiltà quella e vera libertà?

Dunque (ci pare di sentir dire a qualcuno) il popolo non ha da far altro che obbedire alle leggi, le quali possono forse esser deluse da quei medesimi che le fanno? No, non è questa la conseguenza che se ne deve dedurre: imperocchè è da osservarsi che lo Statuto sancisce i diritti individuali, egualmente che i politici. Così tra i primi havvi l'eguaglianza dinanzi alla legge, per cui è tenuto a rispettar la legge medesima il più potente come l'uomo più abbietto: vi è inoltre l'individuale libertà, il diritto di riunione, la pubblicità dei giudizi, la libertà di stampa e di coscienza, il diritto di proprietà, ecc. E tutto questo non si può negare che dia a ciascun individuo, di qualunque grado esso sia, tutta quella libertà che la natura gli ha concessa.

Se non che, ammessi codesti diritti, chi poi ne garantisce la conservazione? L'Assemblea costituente del 1789 riconobbe e definì egregiamente tutti quei diritti individuali: ma nell' istesso tempo vide la difficoltà di garantirli, e di assicurarli, ed a tal uopo volle che nella seconda parte della costituzione s' indicasse il modo di raggiunger questo scopo.

Ora a noi sembra, siccome torneremo a dimostrare più sotto, che la miglior guarentigia sia veramente nel retto esercizio del diritto di riunione e soprattutto in quello di elezione: il perchè disse benissimo il celebre Hello, quando scrisse che: « L'élection est le pivot (perno) de tout le système (1) ».

Ritenendo che l' esercizio della sovranità spetta al popolo e dando al concetto democratico il significato più ampio, il celebre Gian Giacomo Rousseau ha sostenuto che il patto sociale è « l'aliénation totale de chaque associé avec tous ses droits à toute la communauté (2) »: e alludendo ai Deputati e alle Camere che disprezzava, ha poscia soggiunto che: « La souve-

(1) Vedi *Du régime constitutionnel, dans ses rapports avec l' état social, de la science sociale et politique.*
(2) *Du contrat social*, pag. 17, Amsterdam, 1762.

raineté ne peut être représentée par la même raisoin qu' elle ne peut être aliénée (1) ». Nel discorrere anzi degli stessi Deputati, aveva già detto più sopra che lo Stato « est près de sa ruine », tostochè i cittadini incominciano a divenire incuranti del servizio pubblico, ossia dell' esercizio immediato di sovranità (2). Tali idee intorno al patto sociale, che anche oggi molti professano, vennero però confutate da uomini sommi e particolarmente dal Romagnosi.

E in vero, per poco che vi si rifletta, chi non vede che altra cosa è l' alienazione ed altra il mandato? Quando il popolo trasmette ai mandatari il suo potere legislativo esso li sceglie come gli pare, dopo d'aver ben conosciuto quali sono i loro sentimenti, e quale sarà la loro condotta; dall'altra parte i mandatari debbono rappresentarlo nel modo che è stato convenuto, sotto pena di esserne pubblicamente rimproverati e soggiacere ad una vergognosa sconfitta nelle successive elezioni.

Nè vale ricorrere agli esempi della antica Grecia e di Roma per sostener quei principî come ha fatto l'istesso Gian Giacomo Rousseau: imperocchè è un fatto che non esisteva in quei tempi quello che oggi chiamasi *terzo stato*; che il popolo era in due classi distinto; che una di queste era padrona e l'altra schiava; che soltanto la prima aveva parte negli affari pubblici e che l'altra non godeva neppure i diritti individuali; che i Consoli ed i Censori influivano anche nell'esercizio dei poteri di sovranità dei patrizi, e che ad un bisogno il Senato creava il Dittatore; onde la libertà politica non era per tutti, e poteva anche essere in certi casi diminuita per quelli che la godevano. Quando anzi i plebei vollero fare i loro plebisciti, senza il concorso dei patrizi o indipendentemente da essi, sappiamo in qual senso le cose mutarono: un delirio di libertà fu quello veramente, come ben disse il Montesquieu (3).

Anche da ciò dunque si scorge che il diritto di elezione non è di così poca importanza, da potersi trascurare dal popolo o da quelli che a questo proposito sarebbero proclivi a seguire i principî di certi filosofi del secolo scorso: esso infatti, come dicevamo di sopra, è il cardine (*le pivot*) di tutte le libertà.

Supponiamo, per esempio, che il popolo lo trascuri e che per questo assidansi alla Camera o Deputati incapaci, ovvero uomini che o per interesse o per altri fini tradiscano il loro mandato; che cosa ne succederà molto probabilmente? Ben s' intende che forse si faranno cattive leggi, e ne verrà gran danno alla giustizia e alla pubblica e privata economia: perocchè se « dalle buone leggi (come osserva giustamente il Macchiavelli) nasce la buona educazione, e dalla buona educazione nascono i buoni esempi », dalle cattive leggi nascerà certo la cattiva educazione e da questa

---

(1) Op. citata, pagina 124.
(2) Op. citata, pagina 122.
(3) *Spirito delle leggi*, vol. I, Napoli, 1777.

ne sorgeranno i cattivi esempi, e così si corromperà e deturperà la coscienza del pubblico; perchè, come ben dice press'a poco il GIOBERTI, allorchè questo si avvezza a vedere sorgere il male laddove non dovrebbe uscire che il bene, finisce per deturparsi e corrompersi. E siccome tutto questo deve per necessità rifluire sul popolo, così esso allora si avvedrà (ma troppo tardi) quanto ha pregiudicato a sè medesimo, non curandosi di esercitare il suo diritto nel modo che avrebbe dovuto.

Se poi si trattasse di un Re che fosse poco disposto a mantenere i patti costituzionali, ben si può supporre che cosa potrebbe allora accadere.

Con Deputati inetti, o facili a cedere sotto la pressione di certe promesse, egli potrebbe render vani quei patti, o con un colpo di Stato annullarli: e in tal caso sarebbero compromessi anche quei diritti individuali che ogni popolo civile deve saper conservare, come l'eguaglianza dirimpetto alla legge, il diritto di petizione, la libertà della parola, ecc. Il perchè, applicandolo in questo senso, si potrebbe a tal proposito ripetere ciò che diceva ROUSSEAU; il quale, dopo aver esposto che il Potere legislativo è il cuore dello Stato, e quello esecutivo ne è il cervello, che dà a tutte le parti il movimento, ha poi soggiunto che: « Le cerveau peut tomber en paralysie et l'individu vivre encore » che; « Un homme reste imbécille et vit »; ma che: « L'animal est mort sitôt que le cœur a cessé ses fonctions (1) ».

Ecco dunque il motivo che ci ha indotti a trattenerci su questo diritto di elezione. Imperocchè egli è vero pur troppo che il popolo non lo esercita come dovrebbe, o per biasimevole indolenza, o perchè non si è ben penetrato dell' importanza che ha; mentre è certo che nessuno, fuorchè un pazzo, potrebbe ormai mettere in dubbio che il Governo costituzionale non sia quello che più soddisfi ai *bisogni dell' attuale società.*

Dette queste cose intorno al diritto di elezione in genere, passiamo ora a dare qualche avvertimento sulla maniera di esercitarlo, sperando che da ora in poi il popolo accorrerà con maggior sollecitudine a presentare il suo voto.

Posto che ogni cittadino sia persuaso della importanza di esercitar con zelo e con attività il suo diritto di elezione, forse più d'uno potrebbe ora domandarci: Vi è un criterio od una norma, che serva di guida per riuscire ad una buona scelta? Quali inoltre saranno gli individui su cui si può volgere lo sguardo con maggior confidenza? E qui cominciando dalla scelta dei Consiglieri, ossia, dalla scelta di quelli ai quali vuolsi affidare l'amministrazione del Comune e della Provincia, innanzi a tutto noi diremo esser necessario che gli elettori si facciano un'idea ben chiara dell'ufficio che essi sono per compiere, e dei requisiti che nei loro rappresentanti si richiedono.

Per la qual cosa, allorchè siamo, per esempio, chiamati a presentare la scheda relativa alla nòmina dei Consiglieri comunali, dovremo innanzi

---

(1) Vedi l'opera citata, pag. 110.

principiare dal richiamarci alla mente che col nostro voto intendiamo costituire un' associazione (Municipio), che per un certo tempo ha l'incarico di provvedere direttamente a quei bisogni del luogo, di cui non si può fare a meno nella sociale convivenza: imperocchè egli è poi da loro (cioè dai Consiglieri), e per loro stessi che viene a formarsi la Giunta per eseguire le cose deliberate e per preparare quelle da trattarsi; ed è pur da essi medesimi che secondo la legge, il Re presceglie il capo del Municipio, ossia il Sindaco. Per cui veniamo ad eleggere individui ai quali si concede libera facoltà di maneggiare e di trattare gli affari del Comune: e queste cose dovremo pur rammentarci che sono di semplice interesse locale e riguardano soltanto l'amministrazione non entrandovi a forma della legge, quelle che al Governo centrale e alla giustizia si riferiscono.

Egualmente in quanto ai Consiglieri provinciali si dovrà riflettere che essi pure (tra cui come si fa della Giunta, scelgonsi poi i membri della Deputazione provinciale) vengono eletti da noi per amministrare la Provincia. E così mentre i Consiglieri del Comune hanno la libera facoltà di occuparsi di ciò che si riferisce al patrimonio di esso ed al bilancio, all'istruzione primaria, alla pubblica salute ed all' igiene locale, alle strade comunali ed alla difesa dell'abitato contro i torrenti od i fiumi, alla polizia rurale, alla sorveglianza degli istituti di pubblica beneficenza e carità, alla riscossione dei tributi: mentre (noi dicevamo) cotesti Consiglieri hanno facoltà di occuparsi di tali cose, quelli provinciali ottengono da noi facoltà di occuparsi dell' amministrazione dei beni della Provincia, della istruzione secondaria e tecnica, delle strade provinciali e dei lavori relativi ai fiumi od argini, dei pubblici stabilimenti a beneficio della Provincia medesima, delle epidemie e delle epizoozie, dei Consorzi, della conservazione dei monumenti e degli archivi provinciali, delle discipline per la conservazione e per il taglio dei boschi, ecc.

Queste semplici considerazioni del resto, potranno (noi crediamo) bastare per concludere qualche cosa intorno alle qualità, ossia intorno ai requisiti che dovremo ricercare nei Consiglieri da eleggersi.

Ed in vero, prima di tutto, si rileva intanto da esse che non importa poi gran fatto se l' eligendo è più o meno liberale, interessando però che egli non sia avverso all' ordine di cose ormai stabilito e che possieda in grado eminente i requisiti necessari per amministrar bene. Tuttavia a parità di condizioni non si può certo mettere in dubbio che sarà da preferirsi mai sempre colui che meglio si accosta all' opinione dei costituzionali, ossia di coloro che fanno consister nello Statuto il Governo più conveniente e che ad esso aderiscono.

In secondo luogo trattandosi di amministrazione, egli è pur manifesto che dovremo guardar molto alla probità ed onestà.

Abbiamo più sopra riportato una massima di uno dei sette sapienti della Grecia per confermar viemmeglio la superiorità del Governo costituzionale: ora a proposito di cotesto secondo requisito riporteremo una

altra massima di Pittaco (uno anch'esso tra i sette sapienti) il quale pensava che il miglior Governo fosse quello in cui *le dignità non sono accordate* che alle persone dabbene. Donde si scorge quanto interessi davvero che gli elettori, se amano di essere ben governati, badino all'onestà di quelli a cui conferiscono il loro mandato.

L'altro requisito che pur si deduce dalle dette considerazioni (e che nell'eligendo è pure essenzialissimo) consiste nell'*attività* e nella buona volontà. Supposto infatti che egli fosse onesto ed avesse gli altri requisiti, come d'altronde potremmo noi sperare che con esattezza adempirebbe alla missione affidatagli, se fosse impotente, trascurato o pigro?

Finalmente rilevasi eziandio che non basta la probità, l'attività e il buon volere: imperocchè, ove mancasse per avventura la capacità e l'attitudine, ben si comprende quali e quanti errori potrebbe involontariamente commettere il rappresentante da noi prescelto. Con questo però non si creda che intendiamo di voler dare la preferenza agli avvocati, ai dotti, ai professori, ecc., trattandosi qui di amministrazione e non di scienza; i Consiglieri da eleggersi (lo comprendiamo anche) basta che sieno stati sufficientemente educati negli studi necessari ad ogni colto cittadino, o che per lo meno abbiano date sicure prove d'intelligenza e di buon senso. Pur tuttavia, non lo vogliamo nascondere, a noi piacerebbe, che tra i Consiglieri municipali, vi fosse ancora qualche persona competente in quanto alle cose di cui devesi trattare; come, per esempio, un medico per gli affari di polizia sanitaria, un economo, un legale, un ingegnere.

Dopo quello che abbiamo già detto superiormente, a molti parrà forse inutile, che qui c'intratteniamo a discorrere intorno alla scelta del Deputato per la Camera. Se non che, per riconoscerne l'importanza, basterà domandare a noi stessi qual è il suo compito e qual è propriamente il mandato che gli affidiamo (1).

---

(1) Ecco come a questo proposito si esprime il Cav. SALVAREZZA nella sua pregiata *Guida agli impieghi provinciali:*

L'eleggere i Rappresentanti della nazione al Parlamento è atto supremo di sovranità popolare, e come dal savio e rigoroso esercizio di questo supremo fra i diritti costituzionali procede la sapienza e la bontà delle leggi, nasce l'incremento rigoglioso della vita libera in tutte le sfere del nazionale organismo, così dall'impreveggenza e dalla trascuratezza dei cittadini nell'uso di tanta prerogativa, per necessità risulta l'immobilità e quindi la rovina degli istituti politici. Colle elezioni, giusta la dottrina dell'illustre Mamiani, può dirsi che la moltitudine compie non un atto di delegazione di parte della sovranità, ma una semplice ricognizione del suo diritto che è anteriore e superiore ad ogni combinazione di statuto scritto.

E per giudizio di tutti, gli elettori, più che esercitare un diritto, adempiono uno stretto dovere nell'inviare al Consiglio legislativo uomini integri e sapienti. Il grado della prosperità e della libertà effettiva politica a cui una nazione è pervenuta trova un'esatta misura ed una riprova certissima nel più o meno di ardore onde le popolazioni partecipano nei giorni dei comizi convocati alle lotte pacifiche, ma feconde della vita civile: testimone l'Inghilterra, terra classica e maestra solenne della libera vita, dove il parteggiare e il promuovere colle armi della legalità il trionfo delle proprie idee con quello dei proprî candidati, suscita in tutte le classi e in tutti partiti un'operosità, un impeto, una veemenza, e presenta tale uno spettacolo da riempirci d'ammirazione e d'invidia. Quel

E in vero, a chi ben la considera, appare non solo nobilissima la sua missione, ma è anzi di vitale interesse, imperocchè mentre quella dei Consiglieri si riferisce in sostanza all'amministrazione economica del Comune e della Provincia, la missione del Deputato estendesi a tutto il Regno, ed è politica insieme ed economica. Legislatore e vero rappresentante della sovranità popolare, ha da un lato il diritto esclusivo di far le leggi che debbono servire a governare lo Stato, e ad amministrarlo convenientemente: dall'altro poi, per il carattere speciale che deriva dalla natura elettiva del suo ufficio, bisogna pur che si rammenti che la sua missione, come avverte un celebre pubblicista francese, è quella « d'aller puiser au cœur de la nation le sang qui doit porter la vie dans le Gouvernement (1) ». Che se per avventura egli tradisse questo suo ufficio colla maggioranza degli altri colleghi o se mancasse al proprio dovere, ognuno vede qual danno sarebbe per risultarne, trattandosi di ciò che gl' Inglesi chiamano *to be or not to be.*

Poste le quali cose esaminiamo ora come si posson superare le maggiori difficoltà che nella scelta del Deputato ci si presentano.

Abbiamo pocanzi accennato sino a qual punto sia da valutarsi il criterio dedotto dalle opinioni politiche più o meno liberali, allorchè trattasi di eleggere i Consiglieri del Comune e della Provincia: qui in primo luogo dobbiamo fare osservare che cotesto criterio acquista un'importanza più grande in quanto al Deputato, avuto riguardo alla natura delle cose. Infatti se egli è lecito mostrarci talvolta indulgenti e benevoli a proposito delle opinioni politiche dei primi, rispetto al Deputato non dovremo però comportarci egualmente: imperciocchè non solo è necessario, che egli aderisca allo Statuto per convinzione, ma bisogna che ne sia il depositario, e che all' occorrenza lo difenda con tutti i suoi mezzi.

Se non che, lo prevediamo, qualcuno forse ci domanderà: Dovremo dunque respingere un uomo rispettabile, perchè non è partigiano del Governo od ha opinioni troppo esaltate o meno libere? Al qual quesito rispondiamo che fa d' uopo saper distinguere l' opinione del semplice partito, ossia quella che è mai sempre compatibile collo Statuto, da quella faziosa o che tende a formar le fazioni. E chi infatti non sa che queste

---

popolo così abitualmente calmo, riflessivo, calcolatore, sembra nei giorni delle elezioni agitato dal demone della più irresistibile passione; perchè quel popolo è avvezzo di lunga mano a sentire e a mostrare col fatto che come il suffragio è la chiave di volta dell' edifizio costituzionale, così il buon uso dei medesimo forma la prima e più necessaria condizione della stabilità del perfezionamento di quello.

I Municipi, da cui s' iniziano le elezioni, debbono quindi avere nelle medesime un'ingerenza morale e positiva ad un tempo. L' ingerenza morale consiste nello scuotere l' apatia, alimentare ed accendere lo spirito degli elettori e d' altra parte raffrenare le passioni, il raggiro e la corruzione. Le attribuzioni positive poi si comprendono nel procacciare l' esatto adempimento delle disposizioni contenute nella Legge elettorale politica, sia in riguardo alla formazione e revisione delle liste, sia rispetto alle operazioni dei Collegi elettorali, e nel garantire l' ordine, la libertà delle stesse operazioni elettorali.

(1) Vedi l' opera citata di HELLO.

ultime (o siedano al Governo o sien fuori) non sono utili e che i partiti invece sono necessari sotto il regime costituzionale, perchè allontanano quell' indifferenza politica che è la peggior nemica di cotesta forma di Governo, e mantengono quel contrasto senza il quale non vi sarebbe vita? Catilina quando parlava ai suoi per incoraggiarli, diceva che il loro vincolo stava nell' *idem velle atque idem nolle*, cioè nel bramare e nel fuggire le stesse cose o buone o cattive che fossero (1): e questo può dirsi veramente che sia il legame con cui stringonsi le fazioni; le quali agiscono per interessi privati e contrari a quelli dello Statuto, o (come ebbe a dir Cicerone) collo scopo di fare il male: mentre i partiti, malgrado la loro contrarietà, sogliono tenersi nei limiti legali, rispettando la base sui cui posa il Governo.

Donde si scorge che se in tesi generale non è da biasimarsi la scelta di Deputati di diverso colore, e se le varie gradazioni politiche rendono anzi più animate le discussioni, e più efficaci, bisogna per altro che in questo gli elettori sieno molto cauti. Fatto uno studio coscienzioso, per aver chiara idea dello stato del Regno, è mestieri che essi ne deducano i bisogni e quindi scelgano quegli che ha opinioni più adattate per soddisfarli.

A questo proposito dobbiamo pur fare osservare che in certi luoghi hannovi talvolta alcuni elettori, i quali si lasciano illudere dall' interesse privato o del proprio paese, dando il voto a chi meno lo merita e sacrificando così l' interesse pubblico. Diremo a costoro che a forma delle leggi il Deputato non può ricevere, nè prometter missioni esclusivamente riferibili ad interessi locali: imperocchè, rappresentante della nazione, egli deve avere in mira l' interesse generale, e deve solo occuparsi del particolare in quanto entra nel primo; massima che venne già stabilita dall' articolo 8 del Decreto dell' Assemblea del 1789, e che fu poi riconfermata da una decisione della Camera francese del 1847. Se non che, mentre si eviterà di scegliere il rappresentante dietro reciproche intelligenze su certe particolari missioni che non hanno rapporto coll' interesse dello Stato, sarà però sempre ottima cosa che gli elettori (a parità di circostanze) prescelgano chi meglio è in grado di difendere eziandio gl' interessi del Comune e della Provincia.

Quanto alla capacità, vi è ancora qui qualche avvertenza da accennare: ed in vero altra cosa è senza dubbio la capacità dei Consiglieri a proposito degli affari che trattano, ed altra è la capacità del Deputato che deve fare le leggi per governare il Regno.

Si è detto che il problema della capacità è mezzo risoluto, se si tien per regola di eleggere un avvocato od uno che si è distinto negli studi del diritto. Ma è poi così in tutti i casi? Trattasi forse di difendere una

(1) Vedi *De bello catilinario* di Sallustio.

causa, di fare un' arringa dirimpetto ad un Tribunale, di esporre una lezione di diritto da una cattedra?... Vero è che si debbon discutere le leggi, e che forse un giurisperito è in molti casi l'uomo più competente: tuttavia egli è sempre da avvertirsi che queste non sono che deliberazioni sopra argomenti di cose amministrative, di economia pubblica, di polizia, di salute, di istruzione e di educazione, di pubblici lavori, ecc.; e però, notata la differenza che vi è in quanto alla relativa entità del compito, ci pare che nel resto vi si possa applicare ciò ch'è stato detto superiormente.

Le osservazioni che riferisconsi all'onestà del Deputato e alla sua buona volontà, son press' a poco quelle stesse che abbiamo fatto a proposito dei Consiglieri: anzi codesto requisito di onestà in lui è importantissimo non solo per le ragioni che sono state già esposte, ma anche per altri motivi. Infatti non si può mettere in dubbio che in esso potrebbe verificarsi più facilmente la corruzione: 1° Perchè è troppo vicino al Ministero (sapendosi quanto alcune volte giova ai Ministri un voto che d'altronde non sarebbe conforme ai desiderì del popolo); 2° Perchè invece è troppo lontano dagli elettori; 3° Perchè deve resistere alle seducenti tentazioni e alle promesse d'impieghi o di lucri.

Ma se tante sono le difficoltà per riuscire ad una buona scelta, e se questa è di tanta importanza come abbiamo detto, non sarà più facile di raggiungere lo scopo per mezzo delle discussioni preventive da farsi in opportuni comitati?

La risposta sembra a prima vista naturalissima: pur non dimeno hannovi alcuni (e non son pochi), che professano sentimenti diversi dai nostri. Se siamo liberi, dicono essi, perchè dobbiamo far quello che vogliono gli altri? E chi è che vuole impedire che noi ci lasciamo guidare da quell'ispirazione spontanea e coscienziosa, da cui spesso emanano ottimi consigli, quando la fantasia è riscaldata dall'amor di patria?

Però da un lato crediamo che i comitati elettorali non ledano punto la libertà d'opinione: dall'altro poi, mentre sappiamo anche noi che *est Deus in nobis, agitante calescimus illo*, non possiamo a meno di non ritenere, che le discussioni ci aprano la strada al vero, e che siano inoltre utilissime per riunire in uno o in pochi quei voti che altrimenti andrebbero dispersi. Anche il MONTESQUIEU notava esser bene che il popolo venga illuminato dai principali, e tenuto in dovere dalla gravità di alcuni personaggi (1).

Se tutti gli uomini fossero egualmente virtuosi, e se avessero tutti la stessa dose di criterio e la medesima esperienza pratica, basterebbero (crediamo) le avvertenze già fatte per raggiunger lo scopo.

Ma pur troppo essi non sono ciò che vorremmo, o ciò che c'immaginiamo che sieno: ed è per questo che si presentano non di rado certe circostanze, le quali impediscono che l'elezione sia veramente qual dovrebbe

---

(1) *Spirito delle leggi*, vol. I, Napoli, 1777.

essere. Diremo dunque poche cose in proposito, affinchè ciascuno veda gli scogli ove potrebbe urtare, e sappia evitarli.

Varie son le cagioni che sovente distornano gli elettori dal retto sentiero, e che d'altronde non possono esser tolte di mezzo che da loro medesimi: imperocchè, quasi imcompatibile collo Statuto e colle attuali condizioni della società, a nulla rimedierebbe la scelta indiretta che pur taluno propone: ossia quel sistema in cui il popolo non elegge il suo rappresentante, ma solo nomina gli elettori ai quali ne affida la scelta, press' a poco come facevasi nel medio evo. Codeste cagioni è poi da osservarsi che ora dipendono dai medesimi elettori, ora dal Governo, ed ora invece dagli eligendi, o (per dir meglio) da certe persone che brigano per esser prescelte.

Tra quelle intrinseche rammentiamo più specialmente l'indifferenza o al contrario l'eccessivo spirito di parte, l'irriflessione, la leggerezza soverchia con cui si esercita un diritto di tanta entità: e queste cagioni a noi pare che basti l'averle accennate, affinchè ciascuno si dia premura di evitarle. Tuttavia, per chiarir meglio come si possa raggiunger codest' intento, faremo osservare che in ultima analisi ogni difficoltà si riduce al *volere* ed al *sapere*.

Esaminando anzi (a questo proposito) quali eran le vedute dell'Assemblea costituente del 1789 e di quella legislativa, si scorge senz'altro che le mire di quei sommi pubblicisti erano volte a trovare il modo più adattato, con cui gli elettori potessero esser messi in grado di far ciò che *vogliono* e di saper ciò che *fanno*: ma se col mezzo dell' *indipendenza personale* riuscirono a far libera la volontà, non furono forse egualmente fortunati nel trovar la maniera d'inspirare negli elettori una esatta cognizione di tutto quello che facevano.

Non sapendo infatti come regolarsi, per lo più essi lasciavansi guidare dalle influenze di partito che avrebbero forse terminato col rovinar le cose, se non era il senno di uomini grandi, tra i quali nominiamo Napoleone per il primo; e per questo diremo esser necessario che gli elettori cerchino da un lato di mantenersi nella loro indipendenza all'oggetto di poter fare ciò che vogliono, e che dall'altra parte si mettano in grado di giudicare anche gli stessi partiti per saper ciò che fanno.

Vuolsi pure avvertire che quella loro indipendenza è messa in pericolo da altre cause e specialmente dalle estrinseche, sia che vengano dall'istesso Governo, o (quello che più spesso succede) da coloro che vorrebbero esser prescelti: e queste danno luogo appunto a ciò che dicesi corruzione elettorale, la quale è di due specie: vi ha la corruzione per *captazione* che è quella colla quale si vincola l'elettore per la speranza che ha di un bene, e quella per *intimidazione* ch'è prodotta dal timore di un male.

S'intende facilmente che qui, piuttosto che nell'ignoranza, il difetto è nella volontà che vien distornata da un interesse il quale mira a corromperla.

L'elettore infatti è spinto a far quello che non vórrebbe in coscienza

e non dovrebbe, e può veramente applicare a sè stesso quel detto del poeta : *Video meliora, proboque: deteriora sequor.*

A codesto inconveniente, che è gravissimo, come ognuno può scorgere, si rimedierebbe del pari colla indipendenza personale e col buon volere : se non che, accanto alla facilità che resta al candidato di corrompere gli elettori malgrado la legge, vi è pur quella che rimane al Potere ministeriale e alle Autorità da esso dipendenti. Si ha un bel dire che « c'est l'élection qui doit être active », e che « c'est l'administration qui doit être passive (1) »; però a certi Governi non basta neppure di proporre il proprio candidato, ma lo raccomandano per lo più e lo raccomandano nel modo che facevano Cesare ed Augusto (2). Codest' immischiarsi delle Autorità amministrative nelle elezioni che tende senza dubbio a scemar le nostre guarentigie contro le naturali tendenze del potere, si è più specialmente ingigantito dacchè la Camera francese rigettò nel 1816 quello abbozzo di legge con cui il Ministro Vaublanc voleva paralizzato il potere elettorale, e dacchè simili proposizioni furono eziandio rigettate alla stessa Camera nel 1830. In America vi è in questo una legge un poco più precisa di quello che nol sia in Francia e in altri paesi costituzionali : quanto a noi, diremo con Beniamino Constant che: « Se il Ministero vuole influire sulle elezioni, purchè non usi la frode o la violenza, i suoi sforzi sono scusabili ; ma se però la nazione non concorda col Governo, deve allora liberarsi da sè medesima dalla sua influenza (3) . . . Ed essa può farlo (soggiunge) colla buona volontà e col buon senso ».

Parimente se la corruzione viene da chi si presenta come candidato, l' elettore può e deve rimediarvi nel medesimo modo : e bisogna che vi si presti, perchè per quanto egli potesse guadagnarvi col favorirla, il suo lucro non sarebbe mai compensato dal delitto di cui si renderebbe colpevole. Siccome poi la corruzione astuta apresi una strada, colle apparenze di onestà, anche tra gli uomini probi che facilmente lasciansi illudere, così in tal caso giova che ognuno si adoperi per mettersi in grado di distinguere i partiti e di riconoscere se il candidato convenga in realtà ai bisogni dello Stato : più specialmente guardi con diffidenza gli uomini ambiziosi, che con un finto patriottismo coprono mire tutto altro che liberali. Vuolsi sapere chi sono costoro? Ce lo dice il Monti in questi pochi versi :

« . . . Comprendi
Che l' uomo ambizioso è uom crudele,
Tra le sue mire di grandezza e lui
Mette il capo del padre e del fratello!
Calcherà l' uno e l' altro e farà d' ambo
Sgabello ai piedi per salir sublime ».

---

(1) Vedi l' opera citata di Hello.

(2) Vedi C. Svetoni Tranquilli *opera*, vol. I; Torino, 1823.

(3) Vedi il suo *Cours de politique constitutionnelle.*

Ma l'Inghilterra (ci si dirà) è una nazione civilissima, e maestra in ciò che riferiscesi al regime costituzionale; eppure anche là evvi tal sorta di corruzione, che d'altronde non produce quel danno di cui si parla.

Tutto questo è verissimo, nè si può mettere in dubbio che i voti sono spesso comprati: se non che è da avvertire che quel Regno diversifica dagli altri non solo per i costumi, ma più specialmente per il carattere nazionale che forma l'egoismo di quel popolo. Ogni elettore infatti ha in cima dei suoi pensieri la grandezza della patria, e il generale interesse: cosicchè se vende il suo voto, non lo fa indifferentemente, ma cerca di guadagnarvi e di favorire ad un tempo un candidato che riuscirà utile al suo paese. Ciò che fassi per altro in un Regno, ove l'orgoglio e l'egoismo nazionale è divenuto un proverbio, sarebbe pericoloso altrove: là di fatto esiste la costituzione fino da più secoli, ed il popolo è ormai educato a quella forma di Governo, avendo dovuto attraversare quelle crisi che potevan metterla in pericolo: mentre tra noi lo Statuto ha una data recente, e però non ha ancora sviluppato quello spirito politico che soltanto a poco a poco si forma e incivilisce i partiti. Che se lo Statuto si è consolidato in Inghilterra, niuno ignora per verità che essa ebbe a lottare molti anni colle fazioni di più case (di York, di Lancaster, dei Tudor, degli Stuard), e che l'interesse generale non fu universalmente sentito che dopo lo stabilimento della casa d'Annover, quando alle fazioni successero i due partiti dei *tories*, e degli *whigs*.

Oltracciò devesi anche osservare che havvi colà un'aristocrazia la quale non può negarsi che presenta certe singolarità: da un lato infatti essa è straordinariamente ricca, dall'altro è coltissima e orgogliosa delle proprie istituzioni civili. Nè può a meno d'altronde d'influire sugli elettori, anche dopo la riforma del 1832: imperocchè se è divenuto elettore l'affittuario che paga un fitto di 50 lire sterline, se lo è pur divenuto il possessore di una casa il cui prezzo corrisponde a 10 lire sterline di pigione, ognun vede che il primo ha una dipendenza diretta dal proprietario e che il secondo in qualche modo ne dipende per la ricchezza. Onde, mentre è da biasimarsi certamente il mercato dei voti che spesso si fa, non si può dall'altra parte negare che lavasi poi ogni macchia quando l'elezione è uscita da cotesta impura sorgente, perchè l'interesse generale non ne soffre per i motivi qui sopra accennati.

Ciò posto, ci pare inutile di seguitar più oltre, bastandoci di riassumere nella seguente proposizione tutti gli avvertimenti qui sopra esposti: gli elettori, cioè, debbonsi mettere in grado di far ciò che vogliono e di sapere ciò che fanno.

A quest'ultimo scopo gioverà loro la lettura di qualche buon giornale, l'interrogar nel dubbio qualche persona capace di dare un savio consiglio, l'intervenire alle adunanze del comitato elettorale. Però (a proposito di comitati) noi siamo di parere che non debbano essere soverchiamente divisi, e che, come si è fatto in diverse città italiane, non debbasi, per esempio, formare a parte un comitato di letterati, uno di studenti, uno

di funzionari pubblici, uno di possidenti, ecc.; in cotesta guisa, oltrechè in qualche modo si ristabilirebbero adagio adagio le antiche corporazioni, renderebbesi anche un po' più difficile quell' unità che d'altronde è pur necessaria. Terminiamo col raccomandare di nuovo agli elettori che esercitino colla più gran solerzia il loro diritto, se voglion godere i vantaggi dello Statuto e se vogliono poi essere benedetti da tutti coloro

« Che questo tempo chiameranno antico ».

Si rammentino che: « Sérieusement entendu et pratiqué sérieusement, le Gouvernement représentatif est le plus puissant auxiliaire de la morale publique et de la civilisation; perverti c'est une des formes de machiavelisme ». In ultimo pensino ancora che: « Mettre ses droits civiques dans le commerce, c'est imiter de bien près l'esclave qui y met sa liberté (1) ».

Dando un'occhiata alle cose che abbiamo già esposte, poco più sembraci che si possa aggiungere, senza uscir dai confini entro i quali ci eravamo prefissi di racchiuderci. Nulla di meno se per questo siamo ora dispostissimi a ripiegare le vele, non possiamo però a meno d'intrattenerci un altro momento sull'istessa via per la quale vogliamo ricondurci al porto, ond'essa resti meglio scolpita nell'anima di coloro che ci han tenuto dietro in questo breve cammino: ossia (dicendola senza metafora) sentiamo il bisogno di riepilogare quanto abbiamo esposto fin qui, per renderne più facile l'intelligenza.

Comincieremo adunque, innanzi a tutto, dal rammentare come abbiamo creduto bene di esordire col combattere quel contegno indifferente che ha mai sempre dimostrato la maggior parte degli elettori, o per l'inerzia alla quale eran pur troppo assuefatti, o perchè a torto stimavano che quello ufficio agli altri più che a loro medesimi fosse per riuscire utile.

Quindi è che, rivolgendoci più specialmente agli uomini *bonae voluntatis*, abbiamo cercato di dimostrare che il solo diritto elettorale può garantire le nostre libertà, e la conservazione di un Governo più conforme alle sociali condizioni dei nostri tempi com'è quello fondato sullo Statuto.

Ma se ciò poteva bastare a persuader quelli che per semplice inerzia astenevansi dall'esercizio del proprio diritto o che se n'astenevano ignorando l'importanza dell'atto che colle elezioni sarebbero andati a compiere, forse non bastava per quella classe di uomini che reputano inefficace un tal diritto di fronte alla sovranità popolare inalienabile qual è quella ideata da Rousseau e da alcuni odierni democratici. Riflettendo anzi che costoro, ove non si astengano, miran d'ordinario a creare certe fazioni che più o meno inceppano il libero movimento della macchina costituzionale, ci pareva convenientissimo dirne qualche cosa: il perchè, distinto il Potere legislativo da quello esecutivo e distinta la sovranità popolare diretta dalla indiretta, ci siamo poi data cura di far conoscere come quest'ultima sia

---

(1) Vedi l' opera citata di Hello.

solamente attuabile oggidì e come appunto nelle elezioni stia il cardine su cui poggia.

Ed in vero, governando collo Statuto, chi è che dà alla macchina governativa il moto e la regola? Padrone di scegliere ad arbitrio i proprî rappresentanti, non esercita forse il popolo un atto di sovranità col dare ad essi un mandato speciale, e col trasmetter loro il potere di far leggi e di mettere al bisogno gli stessi Ministri in istato d'accusa? Inoltre colla libertà di cambiare i rappresentanti allorchè rinnovansi le elezioni, se per avventura i primi non hanno ben soddisfatto al loro impegno, chi non vede che esso possiede veramente la molla ond'è regolata l'amministrazione e il Governo della pubblica cosa? Non si può dunque aver più dubbio sull'efficacia e sull'onnipotenza del potere elettorale, quand'è esercitato da tutti con premura e con sincerità: e queste semplici avvertenze pare a noi che possano bastare a persuadere ogni cittadino intorno l'importanza di esso, ed a fargli intendere quanto ciascuno pregiudicherebbe a sè medesimo col privarsene.

Oltre a coteste osservazioni che riferisconsi alla scelta del Deputato, ne abbiamo pur fatte alcune altre per mostrare l' importanza del medesimo diritto anche a proposito della scelta dei Consiglieri. Se non che, riuscendo sempre dannosa l'elezione ove non sia fatta rettamente, abbiamo cercato un criterio o un mezzo che serva di guida in quest' affare così delicato: e tal mezzo abbiamo poi avvertito come si ridurrebbe in ultima analisi, all'esame scrupolosissimo di certi requisiti consistenti nel liberalismo del candidato che vuolsi prescegliere, nella sua probità ed onestà, nella sua attività e buona volontà, e in ultimo nella sua capacità o attitudine. I quali requisiti non essendo sempre facile di poter bene apprezzare o distinguere non abbiamo mancato di far osservare quanto possano riuscir giovevoli gli onesti giornalisti ed i comitati elettorali.

Tuttavia, malgrado le avvertenze che abbiamo accennate sui criteri obbiettivi e subbiettivi, l'elettore è non di rado sviato dal retto sentiero a motivo di certe circostanze, dalle quali scaturisce pur troppo quel sistema di corruzione che è la morte dello Statuto; ma anche a questo abbiamo poi mostrato che gli stessi elettori possono senza dubbio rimediare, mettendosi in grado di far ciò che vogliono e di sapere ciò che fanno. E bisogna bene che a tal proposito aprano gli occhi, perchè se niente è più pericoloso al Governo quanto l'abolire il regime costituzionale, come ebbe a notare Hello (1), niente è d'altronde più facile quanto il corromperlo! Anche l'onesto giornalismo dovrebbe qui stare all'erta, presentando al pubblico i corruttori ed i corrotti con tutte le loro vergogne, come appunto gli Spartani mostravano ai figli gl'iloti ubbriachi per distorglierli dall'ebbrezza.

---

(1) « Rien, (scrive egli nell'opera citata), ne serait plus dangereux que de l'abolir (perchè la nazione forse si solleverebbe) ni plus facile que de la corrompre ».

E qui cessiamo, nutrendo fiducia che questi nostri avvertimenti faranno il loro frutto! cosicchè vogliamo sperare, per dirla col Monti, che più non sia

« . . . un vuoto nome
La giustizia, una larva
La libertà, l'amor di patria un' atra
Nera impostura, la virtù menzogna,
Sangue le leggi e divenute omai
Liberal disciplina
La perfidia, la frode e la rapina ».

Avremmo altre osservazioni da fare su questo importante argomento, ma i limiti che ci siamo imposti non ci permettono di andare più oltre: per cui terminiamo qui raccomandando agli elettori sì amministrativi che politici di non trascurare lo esercizio di un diritto, dal quale dipende il pubblico e privato benessere.

Giurisprudenza.

La legge, escludendo dall' elettorato gli stranieri non naturalizzati, è diretta contro colui che al momento nel quale si tratta di esercitare questo diritto, rimane ancora straniero, e non già contro colui che, sebbene straniero d'origine, pure, in virtù delle leggi precedenti, avesse già acquistato il diritto di cittadinanza. La qualità di cittadino acquistata in una Provincia d'Italia, secondo le leggi in essa vigenti, si conserva inalterata, sia quando la Provincia stessa vada a far parte dello Stato nazionale, sia quando, dopo averne fatto già parte politicamente, gli si attacchi in grado maggiore, mediante la unificazione legislativa (*Sentenza della Corte di Cassazione di Milano*, 21 *giugno* 1865).

— L'articolo 2 della Legge elettorale comprende per costituire il censo prescritto, ogni specie d'imposta diretta. Perciò sebbene la quota per la verificazione dei pesi e delle misure (giusta la circolare del Ministero dell'Interno, 5 settembre 1867) sia chiamata col nome di *diritto*, non cessa per questo di avere l'indole di vera imposta percepita sui ruoli autorevolmente stabiliti e con gradi diversi secondo la presunta ricchezza. E poichè in casi di dubbio giova preferire l'interpretazione più favorevole, sopratutto quando questa non ha conseguenze contrarie alla economia della legge e si contempera collo spirito e col fine di essa, così devesi ritenere che le imposte relative alla verificazione dei pesi e delle misure sono computabili nel comporre il censo elettorale politico (1). Ma altrettanto non

---

(1) La Corte d'Appello di Casale con sentenza 8 ottobre 1868 fu però di contrario avviso. Ritenne che il diritto che si paga dagli utenti di pesi e misure in forza dell'articolo 17 della Legge 28 luglio 1861 erroneamente si qualificherebbe contribuzione diretta come richiede l'articolo 17 della Legge comunale, perchè sia computabile nel censo voluto, essendochè contribuzione diretta di qualsivoglia natura sia quella prevista dall'articolo 25 dello Statuto, cioè quella che cade indistintamente sui

pare debba dirsi delle tasse relative alle Camere di Commercio, poichè l'ultimo periodo del succitato articolo 2, parlando soltanto del tributo provinciale aggiunto al regio tributo prediale, esclude interamente ogni altro genere di sovrimposte.

— Tutti gli *originari* ed *abitanti nelle Provincie già soggette all'Austria*, senza bisogno di un Decreto speciale di naturalità sono diventati *cittadini del Regno d'Italia*, e partecipano ai diritti *civili e politici* degli altri cittadini originari o naturalizzati nel Regno, pel solo fatto dell'annessione non susseguita dalla dichiarazione entro l'anno, di cui è parola all'articolo 14 del Trattato di Vienna (1) (*Decisione del Ministero dell'Interno*, 15 *luglio* 1868).

— Fu fatto quesito se nei casi previsti dagli articoli 17 e 26 della Legge comunale, quando cioè nei Comuni ove il numero degli elettori non raggiunga il doppio dei Consiglieri da eleggersi, e debbano perciò inscriversi a complemento i maggiori imposti, dopo quelli che pagano il censo prescritto; e quando sono dichiarati eleggibili anche gli analfabeti, se non resta nel Comune un numero di elettori doppio di quello dei Consiglieri; a chi debba darsi la preferenza nel verificarsi di tali casi, se cioè agli analfabeti che paghino il censo voluto, oppure ai maggiori imposti dopo quelli che raggiungono il censo voluto. Il Ministero dell'Interno osservò che a suo avviso la legge ha accennato una via abbastanza semplice e razionale, quantunque la dizione non sia troppo chiara. La legge non pare che abbia voluto occuparsi di preferenza degli analfabeti, non determinando se dovessero o no togliersi di preferenza dai godenti maggior censo. Essa, sebbene abbia parlato in diversi articoli e dei maggiori imposti e degli analfabeti, ha proceduto nel concetto che dovesse supplirsi alla insufficienza del numero degli elettori o degli eleggibili con i maggiori imposti, fossero essi o no analfabeti, da inscriversi in una sola lista in ragione di maggior censo (*Nota del Ministero suddetto*, 19 *giugno* 1869).

— Fu fatta questione se le *contribuzioni dirette puramente comunali*, come la *tassa di famiglia*, quella sul *bestiame*, l'altra sui *cani* e simili, siano o no da computarsi per la formazione del *censo elettorale ammini-*

---

cittadini col mezzo di ruoli d'esazione, nella proporzione dei loro averi, ed ha per iscopo immediato di sopperire ai carichi generali dello Stato, e tale non sia il diritto relativo alla verificazione obbligatoria dei pesi e delle misure, le cui proporzioni sono indipendenti dagli averi effettivi dell'utente ed il prodotto è uno speciale correspettivo della spesa per vagliare e mantenere l'esattezza dei pesi e misure adoperati nelle quotidiane contrattazioni dei negozianti e dei capi officina cogli operai e coi privati, onde il diritto o tassa colpisce incidentalmente in ragione dell'uso dei pesi e misure, relativamente pubblico, e ne vanno esenti quelli che ne usano per lo smercio nelle loro abitazioni del prodotto di terre o bestiami proprî.

(1) Giova qui ricordare che il Consiglio di Stato, col parere 6 febbraio 1866, a Sezioni riunite, stabilì che la naturalizzazione concessa ai nati nelle Provincie italiane non soggette alla Corona d'Italia, attribuisce loro tutti i diritti civili e politici, ivi compreso l'elettorato politico. Gli stranieri invece non appartenenti alle suddette Provincie, possono bensì ottenere la naturalizzazione per Regio Decreto, ma questa concessione non comprende l'elettorato politico, il quale non si acquista dagli stranieri se non nel caso in cui sia loro accordata la naturalità per legge.

strativo. Il Ministero dell'Interno rispose che colla generica locuzione usata il legislatore evidentemente ha voluto comprendere tutte le contribuzioni dirette, quelle cioè che vengono imposte direttamente alla persona, senza distinzione se tali tributi siano erariali, provinciali o semplicemente comunali: che conforta questo argomento la diversa disposizione dell'articolo 2 della Legge elettorale politica 17 dicembre 1860 dove sono enumerate le diverse tasse delle quali si compone il censo per l'elettorato politico, ed è detto che al tributo regio si aggiunge il provinciale, non il comunale. E con ragione il legislatore si mostrò più largo pel computo del censo elettorale amministrativo, perchè trattandosi della gestione comunale, nella quale sono interessati tutti quelli che pagano qualche tributo, anche solo comunale, volle così facilitare ad un maggior numero di contribuenti la facoltà di prender parte all'amministrazione degli interessi del Comune (*Nota del Ministero dell'Interno*, 1° *luglio* 1869, *al Prefetto di Perugia*).

— Nei Comuni in cui i Consiglieri sono ripartiti per frazioni, i cittadini che possedono censo in più d'una di esse non possono pretendere d'essere inscritti in tutte le liste di ogni singola frazione in cui pagano contribuzioni dirette, ma devono soltanto optare per una di esse (1) (*Sentenza della Corte d'Appello di Brescia*, 27 *agosto* 1879).

— Quantunque sieno più i ricorrenti alla Deputazione provinciale per la rispettiva iscrizione nelle liste elettorali amministrative, essendo uno solo il ricorso basta un solo deposito di lire 10. Che se pur fossero necessari tanti depositi quanti sono i ricorrenti, l'Autorità giudiziaria non potrebbe dichiarare irricevibile il reclamo che fu ammesso dalla Deputazione provinciale non ostante che siasi eseguito un deposito solo. L'articolo 17 della Legge comunale e provinciale non distingue contribuzione da contribuzione, ma stabilisce il diritto all'elettorato per chi paga contribuzioni dirette di qualsivoglia natura. Fra queste contribuzioni deve annoverarsi anche la tassa pagata come equipollente al lavoro in natura imposto dalla legge per le strade obbligatorie. Per l'ammissione all'elettorato amministrativo non importa che la scritturazione o la lettura vengano fatte più o meno francamente, o in tempo più o meno lungo; basta che l'elettore sia in grado di rilevare da sè, sia pure con difficoltà, gli scritti, per non incorrere in equivoci, e per isfuggire alle sorprese (*Sentenza della Corte d'Appello di Venezia*, 14 *novembre* 1879).

Riforme.

In ordine a questo ed ai seguenti articoli che riguardano le elezioni, premetteremo un' osservazione generale, ed è che, a dir vero, non havvi molto da rimarcare intorno ai principî che li informano; poichè in essi

(1) Decisero conformemente la Corte d'Appello di Torino colla sentenza 3 febbraio 1871 e il Ministero dell'Interno colla nota 24 aprile dello stesso anno.

vediamo che da una parte la libertà e indipendenza del cittadino sono largamente garantite da qualsiasi ingerenza governativa; dall'altra si dà al cittadino una partecipazione al diritto elettorale ben poco limitata.

Molto invece havvi da rimarcare intorno alla compilazione ed all'ordine o nesso degli articoli stessi; giacchè vi troviamo confuse insieme le disposizioni che riguardano la formazione, revisione e approvazione delle liste con quelle che si riferiscono alle elezioni propriamente dette; mentre è chiaro che sarebbe stato assai meglio collocare sotto diverse rubriche le disposizioni relative a ciascuna materia. In cotal guisa si sarebbe evitato lo sconcio che si trova nella legge, massime nella parte che riguarda il procedimento per le elezioni propriamente dette, in cui sono amalgamate disposizioni che concernono le formalità del procedimento stesso e disposizioni che concernono i principî generali intorno allo esercizio del diritto elettorale.

Ciò premesso, è d'uopo notare che il concetto più semplice dell'articolo in esame sarebbe il seguente: « Sono elettori tutti i cittadini che possono esercitare i diritti civili e sono eleggibili tutti gli elettori che pagano annualmente nel Comune una data somma per contribuzioni dirette di qualsivoglia natura, salvi coloro che per ragioni di moralità, capacità, dipendenza e sorveglianza dovrebbero esserne remossi od esclusi ».

Articolo 18.

Sono altresì elettori:

I membri delle accademie la cui elezione è approvata dal Re, e quelli delle Camere di Agricoltura e Commercio;

Gli impiegati civili e militari in attività di servizio, o che godano di una pensione di riposo, nominati dal Re, o addetti agli uffici del Parlamento;

I militari decorati per atti di valore;

I decorati per atti di coraggio o di umanità;

I promossi ai gradi accademici;

I professori ed i maestri autorizzati ad insegnare nelle scuole pubbliche;

I procuratori presso i Tribunali e le Corti d'Appello, i notai, ragionieri, liquidatori, geometri, farmacisti e veterinari approvati;

Gli agenti di cambio ed i sensali legalmente esercenti.

Commenti.

Nella Legge elettorale politica del 17 dicembre 1860, è attribuito il diritto all'elettorato politico agli impiegati nominati dal Governo di S. M., mentre nella Legge comunale è attribuito agli impiegati nominati dal Re Si avverta che queste due dizioni si devono ritenere pienamente con-

sonanti nel concetto e nel senso di escludere dall' elettorato quell' impiegato che fosse stato nominato ad un impiego da taluno dei Ministri.

Nei decorati per atti di umanità, la giurisprudenza amministrativa ritenne compresi anche quelli che lo sono della medaglia istituita dal Regio Decreto 18 agosto 1867, della quale si insigniscono coloro che si resero in modo eminente benemeriti in occasione di qualche morbo epidemico.

Il castigo della sospensione ai professori e maestri non toglie ad essi il diritto di elettorato, perchè un tale castigo non porta loro la perdita della patente.

Giurisprudenza.

Il diploma della laurea conseguito in una Università del Regno dà diritto all'elettorato in qualunque Provincia, ancora quando al tempo in cui fu conferito, per non essere ancora fatta l'unificazione, l'effetto ne era ad alcune Provincie ristretto (1) (*Sentenza del Tribunale d'Appello di Venezia*, 17 *agosto* 1868).

— Una volta ottenuta l'autorizzazione *ad insegnare*, contemplata dall'articolo 18 della Legge comunale, la qualità così conseguita non si perde per la sola sospensione dell'effettivo esercizio (*Sentenza citata*).

— Richiedendosi espressamente la doppia dichiarazione di cambiamento di residenza per essere inscritto nella lista elettorale amministrativa per una delle categorie dettagliate dall'articolo 18 della Legge comunale, non vi si può supplire col fatto di trovarsi pure taluno inscritto nella lista elettorale politica ed in quella dei giurati, poichè un' irregolarità non vale a giustificarne un' altra. Non ha diritto all'elettorato per ragione di censo nascente dalla tassa di ricchezza mobile, l'impiegato pensionato che corrisponde la detta tassa sul suo assegno, poichè dovrebbe, per questo effetto, essere inscritta la imposta sui ruoli del Comune, e quivi pagarsi, mentre nel fatto quella dovuta dai pensionati si paga allo Stato col sistema della ritenuta e non in luogo determinato (2) (*Sentenza della Corte d'Appello di Catanzaro*, 10 *ottobre* 1879).

Articolo 19.

I contribuenti contemplati nell'articolo 17 debbono pagare la quota di tributo che li colloca fra gli elettori almeno da sei mesi.

Gli altri elettori compresi nell'articolo precedente voteranno nel Co-

---

(1) La prova della laurea può essere fornita da documenti ed attestati pubblici, che certifichino tale qualifica dell' inscritto (*Sentenza del Tribunale di 3ª istanza di Venezia*, 18 *febbraio* 1869). Si osserva ancora che chi ha fatto un primo esame di rigore per ottenere la laurea, non ha ottenuto la promozione ad un grado accademico, ma è soltanto sulla via di conseguirla. Esso non può quindi essere elettore (*Sentenza del Tribunale suddetto*, 29 *dicembre* 1868).

(2) Questa interpretazione è contraria alla giurisprudenza adottata dal Consiglio di Stato, e da altre Corti d'Appello.

mune del loro domicilio d'origine, ed ove lo abbiano abbandonato, in quello in cui avranno fissata la residenza e fattane la legale dichiarazione.

Commenti.

L'elettore per censo viene iscritto in qualsiasi Comune in cui paga senza riguardo al suo domicilio, e perciò la mutazione di questo non gli toglie il diritto elettorale. Il *domicilio d'origine* di una persona è il luogo in cui questa ebbe i natali: il *domicilio civile* è quello in cui essa ha la sede principale dei proprî affari ed interessi. La *residenza* è nel luogo in cui la persona ha la dimora abituale. Finalmente dicesi dimora o soggiorno il luogo in cui uno si trova per qualunque eventualità.

Giurisprudenza.

Il diritto dell'affittuario o del massaro di calcolare in suo prò il terzo dell'annuo tributo dei beni locati per acquistare la qualità di elettore, è subordinato all'osservanza di quanto dispone l'articolo 19 della Legge comunale, secondo cui non può essere computato il tributo ove non si paghi almeno da sei mesi anteriori all'effettiva sua applicazione (*Sentenza della Corte d'Appello di Torino, 26 agosto* 1868).

— La decorrenza dei sei mesi di pagamento del tributo si computa dal giorno in cui la scritta di locazione ha acquistato data certa mediante la registrazione (*Sentenza citata*).

— Gli errori materiali che possono essere occorsi nella formazione e revisione delle liste elettorali, quali sarebbero duplicazioni di nomi; mancante indicazione della paternità degl'inscritti; non esistenza degl' individui designati nella lista, non possono formare oggetto di reclamo alla Corte d'Appello, la cui competenza è limitata alle questioni di capacità elettorale. Per la correzione di cotali errori è d' uopo ricorrere colle vie amministrative, salvo che si tratti di errori materiali intuitivi, come sarebbe l'aperta contraddizione tra la parte dimostrativa e quella dispositiva della decisione della Deputazione provinciale, per i quali può la Corte ordinare le occorrenti rettificazioni. Le prestazioni d'opera per la costruzione delle strade comunali obbligatorie (1), sia che si corrispondano nella loro speciale natura, sia con un equivalente corrispettivo in denaro, venendo a colpire direttamente i cittadini che si trovano inscritti nei relativi ruoli, epperò costituendo una imposta diretta, concorrono a formare il censo voluto per il godimento dell'elettorato amministrativo. Colla pubblicazione del ruolo di una tassa comunale riferibile all'anno che precede a quello in cui il ruolo viene pubblicato, per i cittadini in esso inscritti sussiste

---

(1) A proposito delle prestazioni d'opera per la costruzione delle strade comunali obbligatorie, vedasi il nostro *Annuario di Giurisprudenza contemporanea amministrativa e finanziaria*, 1880, nº 325, vol. I, parte 2ª.

il requisito del pagamento della tassa da sei mesi, voluto dall'articolo 19 della Legge comunale, per lo esercizio del diritto elettorale (*Sentenza della Corte d'Appello di Genova*, 11 *settembre* 1877).

Articolo 20.

Si ritengono come inscritti da sei mesi sui ruoli delle contribuzioni dirette i possessori a titolo di successione o per anticipazione d'eredità.

Commenti.

La legge con questo articolo stabilisce una facilitazione pei possessori a titolo di successione o per anticipazioni d'eredità, comecchè rappresentanti la continuazione dell'esercizio elettorale dei possessori precedenti.

Articolo 21.

Al padre si tien conto della contribuzione pagata pei beni dei figli di cui abbia l'amministrazione per disposizioni di legge.

Al marito, della contribuzione che paga la moglie, eccetto il caso di separazione di corpo e di beni.

Commenti.

Il padre ha l'usufrutto dei beni che provengono al figlio da successione, donazione o da qualunque altro titolo lucrativo, e lo conserva fino a che il figlio sia emancipato od abbia raggiunto l'età maggiore. Il figlio delegato del padre non è già un semplice rappresentante del padre, ma esercita un diritto personale proprio. Ora, ove si verificasse un impedimento contro il padre ad essere eletto Consigliere, potrebbe cionullameno delegare il suo diritto elettorale al figlio, salvo l'osservanza dell'articolo 222.

Articolo 22.

La contribuzione pagata da una vedova o dalla moglie separata di corpo e di beni, può valere come censo elettorale a favore di quello dei figli o generi che sarà da lei designato.

Il padre può delegare ad uno dei figli l'esercizio dei suoi diritti elettorali.

Nel delegato debbono concorrere gli altri requisiti prescritti per essere elettore.

La delegazione non può farsi che per atto autentico, ed è sempre revocabile.

Commenti.

Per atto autentico deve intendersi quello redatto dinanzi a pubblico notaro.

Giurisprudenza.

Il figlio cui il padre abbia delegato il censo, non è già un semplice rappresentante del padre, ma esercita un diritto personale proprio. Perciò malgrado l'impedimento che esisterebbe contro il padre ad essere eletto Consigliere, come sarebbe se avesse una lite col Comune, può egli tuttavia delegare i suoi diritti elettorali al figlio, e può questi essere eletto a Consigliere, salvo sempre il disposto dell'articolo 222 della Legge comunale (*Sentenza della Corte d'Appello di Casale*, 9 *aprile* 1866).

— Non osta alla capacità di elettore che la delegazione di censo sia fatta da un analfabeto, quando la persona cui venne fatta la delegazione abbia ogni altro requisito voluto dalla legge per avere codesta qualità. La dichiarazione di domicilio nel Comune non è condizione indispensabile perchè alcuno sia ammesso nelle liste elettorali di quello. Non può essere escluso dalle liste elettorali il maestro elementare che non ha ottenuto l'autorizzazione all'esercizio nelle pubbliche scuole (*Sentenza della Corte d'Appello di Casale*, 1° *settembre* 1868).

— Il padre che, in conformità del primo alinea dell'articolo 22 della Legge comunale, abbia delegato al figlio l'esercizio del proprio diritto elettorale, non può poi pretendere di rimanere anch'esso inscritto nella lista per altro censo pagato per contribuzioni dirette o per quello della moglie (*Sentenza della Corte d'Appello di Venezia*, 10 *agosto* 1880).

Articolo 23.

La contribuzione pagata da proprietari indivisi o da società commerciali in nome collettivo, sarà, nello stabilire il censo elettorale, ripartita egualmente tra gli interessati, a meno che alcuno di essi giustifichi di parteciparvi per una quota maggiore.

Commenti.

Dicesi società *in nome collettivo* quella che si contrae tra due o più persone, ed ha per oggetto di esercitare il commercio sotto una ragione sociale, i cui soci sono tutti egualmente solidari. È società *in accomandita* quella che si contrae tra uno o più soci responsabili tenuti in solido, ed uno o più soci semplici capitalisti, che si chiamano *accomandanti*.

Società *anonima* chiamasi quella composta tutta di soci capitalisti che si propongono di esercitare il commercio agendo sotto il nome assunto dalla società, e che quasi sempre ha riferimento all'oggetto per cui si attiva la società stessa.

Si avverta che in questo articolo si contemplò soltanto la società commerciale in nome collettivo, mentre nella Legge elettorale politica 17 di-

cembre 1860, si compresero eziandio le società in accomandita ed anonime, concedendosi in quelle il diritto elettorale ai gestori od amministratori.

Articolo 24.

Coloro che hanno il dominio diretto o tengono in affitto od a masserizio beni stabili, potranno imputare nel loro censo il terzo della contribuzione pagata dall'utilista o dal padrone, senza che ne sia diminuito il diritto di questi.

Quando il dominio diretto, l'affittamento od il masserizio spettino per indiviso a più persone, sarà loro applicabile il disposto dell'articolo precedente.

Commenti.

Il dominio diretto deriva dal contratto di enfiteusi (livello) che è quello col quale si concede in perpetuo o per lungo tempo, un fondo coll'obbligo di migliorarlo e di pagare un' annua determinata prestazione in denaro o in derrate.

Il concedente chiamasi appunto direttario o padrone diretto, e quegli che accetta il fondo, utilista o livellario o enfiteuta. A carico di quest'ultimo stanno tutte le imposte e tutti gli altri pesi che gravano il fondo, essendone d'altra parte compensato dai frutti.

Il contratto d'affitto o di masserizio per dare diritto all'elettorato deve risultare da scrittura avente data certa (1), o da altro titolo che ne faccia fede innanzi alla legge, e non può bastare nè un atto di dichiarazione del proprietario, nè un atto di notorietà.

Il subconduttore di uno stabile in affitto od a masserizio non può prevalersi del benefizio accordato da questo articolo, non essendo in esso contemplata a suo favore questa suddivisione.

Articolo 25.

Sono eleggibili tutti gli elettori inscritti, eccettuati:

Gli ecclesiastici e ministri dei culti che abbiano giurisdizione o cura di anime; coloro che ne fanno le veci, e i membri dei capitoli e delle collegiate;

I funzionari del Governo che debbono invigilare sull'amministrazione comunale, e gli impiegati dei loro uffici;

---

(1) Il conoscere quando le scritture abbiano data certa è di non lieve importanza, perchè senza di questa certezza, la legge le dichiara spesso inefficaci di fronte ai terzi. Avvertiremo pertanto che la data delle scritture private non è certa e computabile, riguárdo ai terzi, che dal giorno in cui esse sono state trascritte e depositate nell'ufficio del registro; dal giorno in cui è morto o posto nella fisica impossibilità colui o uno di coloro che le hanno sottoscritte, o dal giorno in cui la sostanza di esse è comprovata da atti stesi dagli ufficiali pubblici, come sarebbero i processi verbali di apposizione di sigilli od inventario, o quando la data risulti da altre prove equipollenti.

Coloro che ricevono uno stipendio o salario dal Comune o dalle istituzioni ch'esso amministra; coloro che hanno il maneggio del denaro comunale, o che non ne abbiano reso il conto in dipendenza di una precedente amministrazione, e coloro che abbiano lite vertente col Comune.

Commenti.

Sono ineleggibili gli *ecclesiastici aventi cura d'anime*, per non distrarli dalle loro incombenze spirituali; i *funzionari del Governo che vigilano sull'amministrazione*, e gli *impiegati dei loro uffici*, perchè si accumulerebbe in loro la duplice qualità di giudice e di parte; gli *stipendiati del Comune* e le altre persone contemplate nell'ultimo capoverso di detto articolo, perchè potrebbero essere indotte a posporre l'interesse del Comune al loro interesse particolare.

Giurisprudenza.

La *lite* è d'impedimento quando è *propria*, non quando è dei *parenti od affini*. Quindi non si può estendere l'eccezione al caso in cui la lite sia della *moglie*, essendo ciò contrario ai principî di diritto, i quali vogliono che le esclusioni siano intese strettamente. Questa opinione trova appoggio anche nel riscontro tra l'articolo 25 e l'articolo 222 della Legge comunale, poichè, quest'ultimo, volendo che le liti, gl'interessi e le contabilità non solo proprie, ma anche dei congiunti od affini, fossero d'impedimento a pigliar parte alle deliberazioni del Consiglio, ebbe cura di dichiararlo in termini espliciti. Nemmeno il marito si potrebbe escludere, se fosse eleggibile pel solo censo della moglie. Quest'argomento sarebbe di qualche peso quando si trattasse della delegazione a cui accenna l'articolo 22 della Legge comunale: allora starebbe il dire che nel delegato devono passare coi diritti anche le eccezioni del delegante. Senonchè giusta l'articolo 21 della Legge suddetta, il marito non esercita i diritti della moglie, ma un diritto proprio, il quale nasce bensì dal censo della moglie; ma è indipendente dal consenso di lei, e più che nel consenso ha il suo fondamento sulle ragioni che al marito, qual capo della famiglia, competono in forza delle leggi civili (*Rivista amministrativa*, 1865).

— La Corte di Cassazione di Palermo, contrariamente alla massima stabilita dalle Corti d'Appello di Torino, Genova, Ancona, Aquila, ecc., ritenne colle sentenze 21 gennaio e 19 novembre 1865, che gli Assessori comunali, benchè non maneggino denaro pubblico, pure ne dispongono e che perciò sono ineleggibili fino a che i conti non siano liquidati (1).

---

(1) A questo proposito osserva l'Astengo nelle sue *Nuove illustrazioni alla Legge comunale e provinciale*, che il resoconto annuale della propria gestione che la legge impone alla Giunta è cosa ben diversa dal resoconto di una precedente amministrazione, di cui parla l'articolo 25 della Legge citata; e che perciò tale articolo non osta alla rielezione a Consiglieri comunali dei componenti la

— Per gli effetti dell'articolo 25 della Legge comunale il carattere di stipendio o salario non deve desumersi dalla denominazione che la prestazione controversa abbia ricevuto nel bilancio, o dalla sua quantità, sia assoluta, sia relativa, sibbene dai rapporti di autorità e dipendenza che essa suggelli tra chi la riceve e il Consiglio comunale. In conseguenza di ciò devesi comprendere tra gli esclusi il medico che presta la sua opera in forza di convenzione progressiva annualmente, salvo la convenuta disdetta in tempo utile, mediante una retribuzione obbligatoria preventivamente fissata nel bilancio comunale (*Sentenza della Corte d'Appello di Torino*, 14 *novembre* 1865).

— Nell'interpretazione dell'articolo 25 della Legge comunale vigente, in quella parte che dichiara, tra gli altri, *ineleggibili coloro che non abbiano reso il conto del denaro comunale,* è discorde la giurisprudenza. Infatti la Corte d'Appello d'Ancona, colla sentenza 30 giugno 1864, ritenne che il rendimento del conto nei modi prescritti tolga in chi lo presenta l'ostacolo della ineleggibilità. La stessa Corte poi, colla sentenza 25 ottobre 1867, ritenne invece ineleggibile chi ha avuto *maneggio di danaro comunale* sino a che il conto non sia stato approvato nelle forme volute dalla legge. La Deputazione provinciale di Torino, colla decisione 8 aprile 1863, sanciva la massima che la *discussione del conto* è indipendente dalla volontà di chi lo rende: per cui, esibito il conto al Municipio, nulla osta a che colui che lo ha dato possa essere eletto Consigliere comunale. Massima eguale fu adottata dalle Deputazioni provinciali di Napoli e Aquila, colle decisioni 8 agosto 1863 e 26 settembre 1867. Il Tribunale d'Appello veneto con sentenza 11 marzo 1867 ritenne che la Legge non esige punto che il *conto* sia *definitivamente liquidato*, e che chi lo rese abbia conseguito anche l'assolutoria o *saldaconto.* Successivamente poi lo stesso Tribunale, con sentenza 27 gennaio 1868, ritenne invece ineleggibili *coloro che abbiano presentato il conto*, se non è intervenuta la sua *liquidazione.* Una sentenza della Corte di Cassazione di Palermo, del 19 dicembre 1865, stabilisce che constando che il conto fu presentato, ma restituito per inesatta redazione, l'elezione dev'essere annullata. La Corte d'Appello di Genova finalmente, con sentenza 4 novembre 1868, ritenne a sua volta che basti la *presentazione del conto* senza essere necessario che sia stato quietanzato.

— Una piccola somma distribuita dal Comune ai medici che prestano l'opera loro a vantaggio dei poveri infermi, senza che esista convenzione alcuna, non costituisce un vero e preciso stipendio o salario corrispondente all'opera da prestarsi, ma una gratificazione in via d'indennità. Conseguentemente questi medici devono ritenersi eleggibili (*Sentenza della Corte d'Appello di Napoli*, 10 *settembre* 1866).

Giunta. In sostanza, pare allo stesso autore che secondo lo spirito dell'articolo suddetto debbano ritenersi ineleggibili soltanto coloro che materialmente maneggiano il denaro del Comune, come il tesoriere, l'esattore, e che avendolo maneggiato non abbiano reso il conto della loro gestione, ma non già quelli che abbiano diretta l'amministrazione comunale, come il Sindaco o gli Assessori.

— La querela con costituzione di parte civile proposta a nome di un Comune, ma per reato di libello famoso col mezzo della stampa contro i membri del Consiglio comunale, non implica la pendenza di lite col Comune, per cui il querelante debba perdere la qualità di Consigliere della quale era già rivestito. Per dirsi esistente una lite, in applicazione dell'articolo 25 della vigente Legge comunale, non è bastevole la semplice istanza intestata nominalmente al Comune, ma è necessario che la istanza medesima riguardi sostanzialmente gli interessi materiali o morali di esso in collisione con quelli particolari dell'individuo insignito della qualità di Consigliere. Sarebbe inesatto ravvisare nel Consiglio comunale lo stesso Comune, mentre quello si compone di singoli cittadini eletti ad amministrarlo per tempo prefinito; e questo risulta invece dalla universalità di tutti coloro che appartengono al Comune; l'uno, il Consiglio comunale, è considerato come Corpo amministrante, l'altro, il Comune, quale ente morale amministrato. Per cui ritenuta siffatta distinzione, le ingiurie che fossero dirette ai componenti il Consiglio comunale pel modo come si amministra la cosa pubblica, non possono che riguardare gl'individui con la qualità di Consiglieri, e giammai scambiarsi con ingiurie verso la universalità dei cittadini che compongono il Comune, in pro del quale anzi le dimostranze contro la cattiva amministrazione vogliono essere intese; cosicchè la querela proposta dal Consiglio comunale a nome del Comune per tali ingiurie, non riguarda il Comune, ma le sole persone componenti il Consiglio comunale (*Sentenza della Corte d'Appello di Napoli*, 15 *febbraio* 1867).

— La ineleggibilità contemplata dall'articolo 25 della Legge comunale per gli ecclesiastici e ministri dei culti che abbiano giurisdizione o cura d'anime, non si estende a quei sacerdoti che adempiano bensì ad uffici proprî del parroco, ma senza essere da lui delegati. L'eccezione che restringe uno dei diritti politici del cittadino non può estendersi, ma deve limitarsi al caso precisamente determinato. Conseguentemente sono ineleggibili soltanto i sacerdoti aventi cura abituale d'anime (*Sentenza della Corte d'Appello di Catanzaro*, 14 *ottobre* 1867).

— Le azioni possessorie che si sperimentano in giudizio contro il Comune, producono gli effetti di cui è parola nell'articolo 25 della vigente Legge comunale. Questo articolo si applica anche a quelle liti, per lo imprendimento delle quali il Comune non ha bisogno di approvazione della Deputazione provinciale ai termini dell'articolo 144 della Legge suddetta (*Decisione della Deputazione provinciale di Vicenza*, 24 *aprile* 1868).

— Fu fatto quesito se gl'impiegati della Deputazione provinciale siano eleggibili a Consiglieri comunali. Il Ministro dell'Interno rispose negativamente in base al 2° capoverso dell'articolo 25 della Legge comunale (*Nota del Ministero dell'Interno*, 15 *agosto* 1868, *al Prefetto di Girgenti*).

— Sia che al Comune si muova lite da semplici individui, sia che si muova da un Consorzio rappresentante i diritti di questi individui, vi è sempre il caso della lite vertente col Comune, e come sarebbero ineleggibili i semplici

litiganti, così lo sono quelli i cui interessi sono rappresentati dal Consorzio. L'articolo 25 della Legge comunale trova applicazione anche nel caso che i litiganti costituiscano la maggioranza dei comunisti, ed essi, qualunque sia il loro numero, rimangono sempre esclusi dal Consiglio (*Sentenza della Corte di Cassazione di Torino*, 17 *ottobre* 1868).

— L'estremo della lite vertente col Comune richiede l'esistenza della lotta giuridica, e quindi della contestazione tra un attore ed un convenuto, e l'esistenza di un giudizio in cui prende parte il Comune non costituisce quindi il fatto della lite vertente, e non può produrre l'ineleggibilità, se le parti non formulano reciprocamente avversarie conclusioni, e se a prova che l'una e l'altra vogliono la medesima cosa, sta il fatto che sono rappresentate dallo stesso procuratore. La citazione del Comune ad intervenire in giudizio al solo scopo di integrare il detto giudizio, riguardando più la forma estrinseca che il merito di esso, non costituisce la lite vertente. La possibilità che da una citazione spiccata contro il Comune possa venire un giudizio, la convenienza e l'obbligazione che possa avere il Comune di far questo giudizio e la Deputazione provinciale di eccitarlo, costituendo solamente una lite probabile, non una lite vertente, non tolgono l'eleggibilità sino a quando la lite non è realmente contestata. La contestazione che si aggira sopra oggetti di poco momento e non mette in moto ed in conflitto seri e gravi interessi del Comune, non rende applicabile l'articolo 25 della Legge comunale e non rende ineleggibile (1) (*Decisione della Deputazione provinciale di Torino*, 11 *novembre* 1868).

— Gli appaltatori di lavori e forniture comunali sono eleggibili, perchè non percepiscono dal Comune un vero stipendio o salario nel senso dell'articolo 25 della vigente Legge comunale (*Sentenze della Corte d' Appello di Napoli*, 22 *novembre* 1865, *e* 5 *aprile* 1867, *e del Tribunale di Appello di Venezia*, 13 *novembre* 1868) (2).

— La rinunzia alla lite vertente non ridà la qualità di Consigliere comunale a chi per essa l' ha perduta, ma lo rende semplicemente di nuovo eleggibile. È però necessario che il Comune, altro contendente, abbia accettato la rinunzia, allora solamente potendo dirsi cessato l'ostacolo alla eleggibilità del rinunziante. Non riacquista la eleggibilità chi avendo una lite col Comune vi rinunzia, se la lite riguarda un interesse indiviso che egli ha comune con altri, ove anche questi altri non rinunzino, essen-

---

(1) Questa decisione fu confermata dalla Corte d'Appello di Torino, con sentenza 22 febbraio 1869, nella quale si legge che: « Sia che si riguardi alla lettera della disposizione sancita nell'articolo 25 della Legge comunale, sia che si ponga mente alle ragioni onde essa si informa ed alle norme colle quali venne applicata dalla giurisprudenza, non si può a meno di ritenere che per far luogo alla incapacità ivi sancita, non basta esistere un giudizio del quale facciano parte con interessi distinti il Comune e l'eletto, ma si ritiene assolutamente che siavi fra essi una effettiva collisione d'interessi ed una attuale contestazione dedotta e spiegata in una domanda proposta dall'uno contro l'altro e sulla quale sia il Giudice chiamato a pronunziare ».

(2) La Deputazione provinciale di Napoli con decisione del 23 aprile 1864 aveva opinato che l'ufficio di appaltatore era incompatibile con quello di Consigliere comunale.

dochè in tal caso, malgrado la rinunzia dell' uno, la lite sussiste, e se non in apparenza certo in realtà perdura l' opposizione degli interessi del rinunziante con quelli del Comune (*Sentenza della Corte di Cassazione di Napoli*, 14 *novembre* 1868).

— Trattandosi di legge eccezionale e limitativa dei diritti civili dei cittadini, vuole essere strettamente e benignamente intesa, nè si può estendere oltre i casi stativi letteralmente espressi: quindi alcune tenui esazioni e piccole spese fatte accidentalmente dal Sindaco per il Comune, non può dirsi che costituiscano il maneggio del danaro del Comune, nel senso dell'articolo 25 della Legge municipale vigente, tanto più se esso ha già presentato il relativo rendiconto al Consiglio per la prescritta approvazione (*Sentenza della Corte d'Appello di Genova*, 21 *novembre* 1868).

— La ragione dell'ineleggibilità pronunziata contro gli stipendiati del Comune sta nel vincolo giuridico che presuppone rapporti di autorità e dipendenza. Quindi è eleggibile il medico che percepisce dal Comune una annua indennità per il servizio sanitario di beneficenza, ma non ha col Comune un regolare contratto di prestazione d' opera colla contemporanea stipulazione del corrispettivo (1) (*Sentenza della Corte di Cassazione di Torino*, 28 *aprile* 1869).

— L' appaltatore del dazio di consumo comunale non è colpito da veruno dei motivi d'ineleggibilità indicati nell'articolo 25 ed è quindi eleggibile (*Sentenza del Tribunale d'Appello di Venezia*, 3 *settembre* 1869).

— L'articolo 25 della Legge comunale nel dichiarare ineleggibili i contabili verso il Comune, spiega letteralmente tale qualità designando coloro che hanno tenuto maneggio del denaro comunale, e che quindi sono in obbligo di dar conto di una gestione a tal uopo intrapresa, o che non abbiano reso il conto di una precedente amministrazione. Tale disposizione non si applica in conseguenza al Sindaco, il quale, non già abbia intrapreso alcuna gestione di pubblica pecunia o maneggio di denaro da compromettere la economia finanziaria comunale, o quanto meno una gestione normale e continuata; ma soltanto abbia avuti depositi volontari e fiduciari, restituibili e restituiti a richiesta del Comune e degli interessati (*Sentenza della Corte d'Appello di Genova*, 20 *aprile* 1877).

— I professori della Università libera di Perugia, essendo stipendiati da una istituzione che il Comune amministra, sono ineleggibili all'ufficio di Consigliere comunale, giusta l'articolo 25 della Legge municipale vigente (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma*, 14 *giugno* 1877).

— Il chirurgo che riceve stipendio per l'opera che presta in un ospe-

---

(1) La giurisprudenza su questo argomento è discorde. La Corte d'Appello di Napoli, colla sentenza del 12 novembre 1879, ritenne l'assoluta eleggibilità del medico condotto; mentre quella di Catanzaro ritenne invece la di lui assoluta ineleggibilità colla sentenza 13 ottobre 1879 (Vedansi i ni 35 e 424 del nostro *Annuario di Giurisprudenza contemporanea amministrativa e finanziaria*, 1880, vol. I, parte 1a). Aggiungiamo ancora che la Corte di Cassazione di Roma, colla sentenza 20 febbraio 1880, decise per la ineleggibilità del medico condotto. Nello stesso senso decise la Corte d'Appello di Torino, colla sentenza del 10 marzo 1880.

dale amministrato dal Comune, è ineleggibile a Consigliere comunale. L'essere spirato il termine della nomina, la tenuità del compenso, l'asserita illegalità della ingerenza del Comune nell'amministrazione dell'ospedale non valgono a rendere eleggibile il chirurgo, quando la sentenza ha constatato il fatto della continuata prestazione d'opera, e con giudizio incensurabile ha ritenuto essere il Comune l'amministratore dell'ospedale, ed il compenso un vero e proprio stipendio (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma*, 21 *febbraio* 1878).

— Per gli effetti della ineleggibilità sono da considerarsi stipendiati e salariati a senso dell'articolo 25 della Legge comunale, soltanto quelli che dipendono assolutamente dal Consiglio comunale, e potendo essere licenziati e sospesi talvolta anche dalla Giunta e dal Sindaco, esercitano funzioni spesso inconciliabili coll'uffizio di Consigliere e di Assessore: la qual cosa non può dirsi del medico e del chirurgo, i quali se accettano una ricompensa per la cura degli infermi, non prestano l'opera loro negli uffizi comunali, e non sono soggetti alle sanzioni scritte per gl' impiegati e salariati. Perciò la nomina a medico condotto del Comune non è causa di decadenza da Consigliere, non essendovi incompatibilità di funzioni (1) (*Sentenza della Corte d'Appello di Napoli*, 24 *aprile* 1878).

— Chiunque percepisce un assegnamento dal Comune. qualunque sia la denominazione data nel bilancio od altrimenti alla retribuzione, e qualunque sia l'ammontare di questa, è ineleggibile a Consigliere comunale; imperocchè la locuzione generica usata dalla legge comprende nella esclusione tutti gli stipendiati o salariati, senza distinzione tra le une e le altre qualità d'impiego od incarico, o fra la maggiore e minore quantità assoluta o relativa dello assegnato corrispettivo. Però è eleggibile lo stipendiato che prima delle elezioni abbia rinunciato volontariamente alla carica, quantunque la sua rinuncia non sia stata prima delle elezioni accettata. Il termine di dieci giorni, per reclamare alla Corte d'Appello dalla decisione del Consiglio comunale, non decorre che dalla notificazione della decisione stessa; e a nulla rileva che il reclamante, quale Consigliere comunale, siasi trovato presente all' adunanza del Consiglio in cui fu presa la decisione; o ne abbia avuto notizia altrimenti che per la notificazione. Il termine di dieci giorni, non è d'altronde perentorio, perchè non prescritto dalla legge sotto pena di decadenza (*Sentenza della Corte d'Appello di Torino*, 17 *settembre* 1878).

---

(1) Preferiamo la massima contraria costantemente stabilita dal Consiglio di Stato. La legge esclude dalla carica di Consigliere quelli che ricevono un stipendio dal Comune senza fare alcuna eccezione, e *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*. Nè la parola soltanto, ma anche lo spirito della legge ripugna all' interpretazione data dalla Corte d' Appello di Napoli. Sta bene che il medico non presti l' opera negli uffici comunali, ma non è egli vero che la sua nomina e il suo licenziamento dipendono dal Consiglio comunale ? Forsechè al Sindaco non incombe di invigilare sulla condotta del medico ? Il servizio necroscopico e quello vaccinico non mettono forse il medico alla dipendenza del Sindaco ? Troppo lungo sarebbe l'enumerare tutte le ragioni per le quali, a nostro avviso, il medico condotto non può essere un Consigliere indipendente e disinteressato.

— L'appaltatore delle rendite dei dazi comunali non è per tal qualità ineleggibile a Consigliere del Comune, nè per essa decade da tale carica (*Sentenza della Corte d'Appello di Venezia*, 29 *novembre* 1878).

— Non può dirsi vertente la lite solo per essersi proceduto ad un atto d'istruzione qual'è quello dell'agente demaniale, preliminare al giudizio di reintegrazione. La lite non comincia se non quando esaurito lo sperimento della conciliazione senza effetto, succede l'ordinanza prefettizia per la citazione delle parti. L'opposizione fatta allo Stato dai possessori illegali di terre demaniali, non induce il cominciamento della lite. Non è motivo di decadenza dalla carica di Consigliere comunale il fatto che l'individuo sia stato indebitamente inscritto nella lista elettorale, la quale, quando non sia stata in tempo impugnata, deve avere il suo effetto. La semplice circostanza dell'esercizio dell'avvocatura in un Comune diverso da quello d'origine, non è un fatto che possa valere a dimostrare la intenzione di abbandonare il domicilio. Il deposito prescritto dall'articolo 34 della Legge comunale è solamente voluto pel caso di reclamo contro la lista elettorale, ma non può estendersi a quello per la decadenza di un Consigliere comunale a causa d' incapacità legale ad essere eleggibile (*Sentenza della Corte d'Appello di Catanzaro*, 10 *febbraio* 1879).

— Il collettore dell'esattore comunale, assunto in questa qualità dall'esattore e riconosciuto per tale dall'Autorità competente, è passibile di tutte le azioni che il Comune è in diritto di esercitare contro l'esattore, ed è quindi per le stesse ragioni ineleggibile a Consigliere comunale (*Sentenza della Corte d'Appello di Macerata*, 1° *luglio* 1879).

— La disposizione dell'articolo 25 della Legge comunale, intesa secondo il proprio significato delle sue parole, importa l'incapacità assoluta di tutti gli ecclesiastici e ministri dei culti aventi giurisdizione o cura d'anime, ad essere eletti Consiglieri comunali; vale a dire li rende ineleggibili tanto nel Comune ove esercitano le loro funzioni, quanto in qualunque altro Comune del Regno (*Sentenza della Corte d' Appello di Milano*, 6 *ottobre* 1879).

— Chi si associa all'esattore col patto di dividere gli utili e le perdite dell'esazione non ha rapporti diretti col Comune, nè il maneggio del denaro comunale, e quindi, salva sempre la sua astensione da quelle deliberazioni in cui sia direttamente od indirettamente interessato, è eleggibile a Consigliere comunale (1) (*Sentenza della Corte d'Appello di Venezia*, 10 *ottobre* 1879).

— Il medico condotto essendo uno stipendiato comunale è ineleggibile

(1) Nella specie decisa da questa sentenza, osserva la *Rivista amministrativa*, 1879, non ci pare potesse esservi serio dubbio sulla eleggibilità del socio dell'esattore. Qualunque fossero i rapporti nascenti tra l'esattore ed il suo associato, in dipendenza del loro particolare contratto, è evidente che a questi rapporti il Comune era interamente estraneo, e per di più che l'associato dell'esattore non aveva nemmeno veste e qualità per agire come di lui mandatario e collettore delle imposte e che quindi in nessuna ipotesi potevasi considerare come avente il maneggio del denaro comunale

a Consigliere comunale (*Sentenza della Corte d'Appello di Catanzaro*, 13 *ottobre* 1879).

— L'appaltatore dei dazi comunali è eleggibile alla carica di Consigliere del Comune. Però gli uffizi di Consigliere e di appaltatore dei dazi nello stesso Comune sono incompatibili: l'elezione a Consigliere è inefficace, se prima della verifica dei poteri l'eletto non si è sciolto dal contratto di appalto. In tal caso il Consiglio comunale, dichiarando l'inefficacia dell'elezione, ha diritto di completare la propria personalità giuridica, chiamando a surrogare l'appaltatore il candidato, che dopo di lui raggiunse nello scrutinio elettorale il maggior numero dei voti (1) (*Sentenza della Corte d'Appello di Venezia*, 14 *ottobre* 1879).

— L'esistenza di un atto d'opposizione ad un' ingiunzione comunale, specialmente se di data remota, non può invocarsi a fondamento di lite vertente, efficace a determinare la decadenza d'un Consigliere comunale. Affinchè vi sia la lite vertente nel senso della legge amministrativa, vi deve essere sopra una istanza la contestazione giuridica, la quale non si avvera colla semplice *vocatio in jus*, ma si compie soltanto colla comparizione in giudizio di una delle parti almeno. Nè una sentenza di condanna a favore del Comune costituisce incapacità elettorale (2) (*Sentenza della Corte d'Appello di Catanzaro*, 20 *ottobre* 1879).

— In questione di capacità legale ad essere elettore o eleggibile, il ricorso contro una decisione del Consiglio comunale non deve essere portato alla Deputazione provinciale. Ma se ciò siasi fatto, il termine di dieci giorni per ricorrere alla Corte d' Appello non decorre se non dalla notificazione della decisione della Deputazione stessa. È vero che ai termini dell'articolo 25 della Legge comunale possono essere eletti Consiglieri tutti gli elettori inscritti; ma ciò non significa che, ad elezione avvenuta, non possa portarsi la indagine sulla reale esistenza nelle persone elette dei requisiti necessari per essere elettori o eleggibili. Per potersi ritenere la qualità vera d'un elettore in un individuo iscritto nella lista, allo scopo di giudicare della eleggibilità di lui, è d'uopo che paghi da sei mesi precedenti la formazione della lista elettorale, la contribuzione su cui fonda il suo diritto (*Sentenza della Corte d'Appello di Venezia*, 13 *novembre* 1879).

— La stragiudiciale notizia che si ha di una deliberazione comunale non può far le veci della notificazione legale, che fissa la decorrenza del termine di rigore per ricorrere all'Autorità giudiziaria. Non è inammissibile il reclamo tendente a far dichiarare la propria eleggibilità, perchè non fu notificato al Consigliere proclamato invece del reclamante. La legge

(1) Con questa sentenza la Corte di Venezia disdice la sua precedente giurisprudenza ed accetta il monito della Corte di Cassazione di Roma.

(2) La Corte d'Appello di Casale colla sua sentenza del 15 maggio 1867 stabiliva che a costituire gli estremi della lite vertente è necessario che vi sia una vera collisione d'interessi fra il Comune ed il Consigliere, ed un oggetto sostanziale su cui abbia il Giudice a pronunziare a vantaggio od a carico dell'uno o dell'altro.

non stabilisce alcun termine per ricorrere al Consiglio comunale contro le operazioni dell'ufficio elettorale. Il fatto dell'installazione in ufficio di altri Consiglieri comunali non chiude l'adito a reclamare la propria eleggibilità innanzi al Consiglio comunale. La qualità di medico condotto non è di ostacolo alla elezione a Consigliere comunale (*Sentenza della Corte d'Appello di Napoli*, 12 *dicembre* 1879).

— Il medico condotto essendo uno stipendiato comunale, è ineleggibile a Consigliere municipale (1) (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma*, 20 *febbraio* 1880).

— È incompatibile la qualità di stipendiato del Comune colla carica di Consigliere comunale (Art. 208 e 25 della Legge comunale e provinciale). Quindi non può essere Consigliere comunale il medico vaccinico e necroscopico stipendiato. Non è mestieri che tra il Comune ed il medico esista vera e propria convenzione per creare quell'incapacità; basta il fatto che il medico si presti in tutto l'ambito del Comune per le operazioni vacciniche e necroscopiche, ed il Comune gli corrisponda annualmente un compenso in danaro, anche sproporzionato al lavoro. È stipendio la somma pel medico stanziata nel bilancio, mantenuta inalterata nella cifra medesima nei successivi bilanci e corrisposta ad epoche fisse dell'anno. Sono caratteristiche speciali dell'indennità la mutabilità dell'epoca del pagamento e l'instabilità della somma stanziata (*Sentenza della Corte di Appello di Torino*, 10 *marzo* 1880).

— La disposizione dell'ultimo capoverso dell'articolo 25 della Legge comunale, circa il maneggio del danaro comunale, è applicabile a colui che, solo gratuitamente e per incarico temporaneo amministra date somme spettanti al Comune (*Sentenza della Corte di Appello di Milano*, 2 *aprile* 1880).

— Secondo l'articolo 25 della Legge comunale e provinciale non possono ritenersi quali vice-parroci, epperciò ineleggibili a Consiglieri comunali, quei sacerdoti che sebbene disimpegnino qualche ufficio parrocchiale, lo esercitino però non per regolare delegazione avuta e legalmente approvata dall'ordinario diocesano, ma liberamente e senza responsabilità alcuna di cura di anime e per semplice nomina del parroco (*Sentenza della Corte d'Appello di Genova*, 19 *ottobre* 1880).

— Il Comune ha veste per sostenere innanzi alla Corte di Appello l'ineleggibilità di alcuno a Consigliere comunale sebbene il Consiglio comunale abbia già pronunciata l'ineleggibilità stessa sopra ricorso dalla proclamazione dell'ufficio elettorale (2). Il presidente della Direzione di un asilo infantile avente carattere di Opera pia autonoma con redditi proprî e distinti, sebbene sussidiata dal Comune e dalla Congregazione di carità con assegni

---

(1) In senso conforme decise la Corte d'Appello di Catanzaro colla sentenza 13 ottobre 1879; in senso contrario decisero la Corte d'Appello di Napoli colla sentenza 12 dicembre 1879 e quella di Trani colla sentenza 4 febbraio 1880.

(2) In senso contrario decise la Cassazione romana, colla sentenza 10 marzo 1880.

annui, è eleggibile a Consigliere comunale (*Sentenza della Corte di Cassazione di Torino, 1° dicembre* 1880).

— Colui che, essendo in lite vertente col Comune, cede la sua causa ad altri, può essere eletto Consigliere comunale, essendo che dopo la cessione non vi ha più alcuna collisione giudiziale d'interessi. Nel ricorso alla Corte d'Appello contro la decisione del Consiglio comunale in tema di capacità elettorale se è lecito dedurre nuove prove, nuovi mezzi, nuove ragioni di diritto e di fatto, conviene però che sieno esse fondate nella stessa causa dell'azione promossa, sicchè non mutino i termini della contestazione (*Sentenza della Corte d'Appello di Casale, 4 dicembre* 1880).

— In materia elettorale non è necessario il deposito per ricorrere in cassazione. L'articolo 25 della Legge comunale e provinciale, pel quale sono ineleggibili a Consiglieri coloro che abbiano lite vertente col Comune, non riguarda qualunque collisione d'interesse ma unicamente quella, che sia attuale, flagrante, che nasce dalla vertenza della lite. Non basta quindi per gli effetti del citato articolo il semplice benefizio, che si possa risentire dalla lite da altri iniziata per portare alla ineleggibilità: in ispecie la lite intentata contro il Comune da alcuni condomini per la affrancazione di fondi indivisi dal compascolo, benchè possa riescire di beneficio agli altri condomini, non basta a render questi ineleggibili, sia che mai avessero essi concorso nella lite, sia che ne avessero receduto (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma, 7 gennaio* 1881).

Riforme.

Tutti gli ecclesiastici e i ministri dei culti, come sono esclusi dalle liste dei giurati e dalle funzioni di Conciliatori, dovrebbero essere affatto esclusi eziandio dalla eleggibilità, essendo conveniente che le leggi siano tutte conformate agli stessi principî, ed essendo il sacerdozio un ministero divino, che non ha nulla che fare colle cose terrene, anche prescindendo da molte altre riflessioni. Il prete vive nella chiesa e per la chiesa: tutto intento a lei non avrebbe nè tempo nè modo, ancorchè i suoi principî glielo permettessero, di dedicarsi alla vita civile.

Articolo 26.

Non sono nè elettori, nè eleggibili gli analfabeti, quando resti nel Comune un numero di elettori doppio di quello dei Consiglieri; le donne, gli interdetti, o provvisti di consulente giudiziario; coloro che sono in istato di fallimento dichiarato, o che abbiano fatto cessione di beni, finchè non abbiano pagato interamente i creditori; quelli che furono condannati a pene criminali, se non ottennero la riabilitazione; i condannati a pene correzionali od a particolari interdizioni, mentre le scontano; finalmente i condannati per furto, frode o attentato ai costumi.

Commenti.

È analfabeto, per gli effetti del diritto elettorale, chi non sa leggere e scrivere, sebbene sappia fare materialmente la propria firma. Saper scrivere il proprio nome, ma non un nome diverso, non è sufficiente per esercitare legittimamente il diritto elettorale. Ove vi fosse dubbio in merito a tale capacità di chi si pretende elettore, si potrebbe tanto dalla Giunta municipale, quanto dalla Deputazione provinciale, ordinare un esperimento per verificare se esso sia capace a riempire delle schede con nomi e prenomi.

Si domanda se nei casi previsti dagli articoli 17 e 26, e cioè quando si abbiano ad iscrivere come elettori i contribuenti che pagano un tributo inferiore a quello contemplato dalla legge, nonchè gli analfabeti, si debba dare la preferenza a quelli che pagano un censo maggiore ma sono analfabeti, ovvero a quelli che pagano un censo minore, ma sono alfabeti. Una decisione ministeriale ha risposto in senso favorevole ai primi, sostenendo che la legge è partita dal concetto dei maggiori imposti, fossero essi o no analfabeti.

Una tale massima non sembra razionale, e si potrebbe sostenere l'opinione favorevole agli alfabeti, ove si voglia riflettere che questi sono forniti di un requisito maggiore degli altri ed essenzialissimo, quale si è quello di saper leggere e scrivere.

Per l'articolo 324 del vigente Codice Civile, si devono ritenere per interdetti quelli che si trovano in condizione di abituale infermità di mente da renderli incapaci di provvedere ai proprî interessi. Gli interdetti sono messi in istato di tutela. La riabilitazione non ha luogo se non dopo scontata la pena, o in seguito alla grazia o all'indulto sovrano e semprechè ne sia fatta domanda speciale.

Giurisprudenza.

Non possono escludersi come analfabeti coloro che sebbene non perfetti, nel leggere e scrivere, pur non ostante conoscono le lettere e sanno formare le parole mediante i convenuti segni dell'alfabeto (*Sentenza della Corte d'Appello di Genova*, 3 *settembre* 1864).

— La disposizione dell'articolo 26 della Legge comunale, secondo cui non sono nè elettori, nè eleggibili i condannati per frode, comprende i condannati per qualunque reato, il cui elemento principale e costituito sia l'inganno fatto dolosamente e nei modi dalla legge contemplati (*Sentenza della Corte d'Appello di Parma*, 4 *agosto* 1865).

— È analfabeto chi non sa leggere e scrivere, sebbene sappia fare materialmente la propria firma. La Deputazione provinciale può ordinare un esperimento per verificare se colui che vuole essere inscritto nella lista elettorale, sia capace a riempire delle schede con nomi e prenomi (*Sentenza della Corte d'Appello di Cagliari*, 9 *agosto* 1866).

— Sapere sotto la dettatura, sillaba per sillaba, scrivere il proprio nome, ma non un nome diverso, elimina la qualifica di analfabeto, ma non è nondimeno sufficiente per esercitare legittimamente il diritto elettorale (*Sentenza della Corte d'Appello di Casale*, 8 *ottobre* 1868).

— Chi fu condannato a pena criminale e ottenne un Rescritto di grazia sovrana sotto l'impero delle Leggi Penali delle Due Sicilie è elettore ed eleggibile. La disposizione dell'articolo 26 della Legge comunale che dichiara ineleggibili quelli che furono condannati per attentato ai costumi non è applicabile a coloro che lo furono sotto l'impero del cessato Codice Penale delle Due Sicilie, e, esso vigente, ottennero il Decreto di grazia (*Decisione della Deputazione provinciale di Avellino*, 10 *novembre* 1868).

— Il reato di concussione contemplato dall'articolo 215 del Codice Penale, comprendendo gli elementi della truffa, preveduti nell'articolo 626 del Codice stesso, toglie a chi per averlo commesso ne ha riportato condanna, la capacità ad essere eletto o a rimanere in carica, a senso degli articoli 25 e 208 della Legge comunale. La preesistenza, se ignorata, della causa d'incapacità assoluta ad essere elettore ed eletto, non è motivo sufficiente a mantenere in carica l'incapace, dopo conosciuta la sua incapacità essendochè il precedente esercizio della funzione, reso possibile dalla ignoranza della causa d'incapacità, non può cancellare gli effetti legali di questa incapacità (*Sentenza della Corte d'Appello di Aquila*, 24 *marzo* 1869).

— L'elettore che pel fallimento decade dal diritto elettorale non può, in forza del concordato, riacquistarlo. L'articolo 26 della Legge comunale vuole che l'elettore fallito abbia pagato intieramente i suoi creditori. Ora il concordato, a parte che lascia incerto se tutti siano in esso intervenuti, esclude l'effettivo integrale pagamento, includendo una transazione, una rinuncia dei creditori ad una porzione del loro avanzo; cosicchè non adegua lo scopo dalla legge voluto per purgare il fallito della macchia della pubblica sfiducia che il fallimento imprime. Perciò è indispensabile l'effettivo integrale pagamento, affinchè il fallito possa essere riammesso al diritto elettorale, a parte la questione se sia o no necessario il giudizio di riabilitazione nel modo tracciato dagli articoli 716, 717 e 718 del Codice di Commercio (*Sentenza della Corte d' Appello di Genova*, 14 *agosto* 1878).

— Non è colpito d'incapacità ad essere elettore od eleggibile, a mente dell'articolo 26 della Legge comunale e provinciale 20 marzo 1865, il cittadino che sia stato condannato dall' Autorità giudiziaria di uno Stato straniero, qualunque sia il titolo del reato commesso o la qualità della pena inflitta (*Sentenza della Corte d'Appello di Torino*, 14 *dicembre* 1878).

— L'oltraggio al pudore costituisce indubbiamente un attentato ai costumi, ed il reato non cambia di natura solo perchè il fatto, anzichè in pubblico, sia commesso in luogo privato. La pena inflitta non ha alcuna influenza sulla indole del reato e non ne altera il carattere; epperciò la condanna incorsa da un Consigliere comunale per oltraggio al pudore in luogo privato, anche a pena di polizia, ne induce la decadenza dall'uffizio,

ai termini dell'articolo 26 della Legge comunale e provinciale (1) (*Sentenza della Corte d'Appello di Catanzaro*, 5 *maggio* 1879).

— L'ammonizione è una particolare interdizione dei diritti elettorali, indicata chiaramente dalla Legge 6 luglio 1871. Epperciò sono esclusi dall'elettorato e dall'eleggibilità tutti coloro che siano stati sottoposti all'ammonizione (2) (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma*, 8 *giugno* 1879).

— L'ammonito può essere iscritto nelle liste elettorali amministrative, ed è eleggibile a Consigliere comunale (*Sentenza della Corte d' Appello di Cagliari*, 20 *luglio* 1879).

— Se un individuo è stato riportato nelle liste elettorali degli anni precedenti, ha acquistato la presunzione di saper leggere e scrivere, e perciò non ne può venir depennato, fino a prova in contrario, perchè analfabeto (3). Le tasse di fuocatico e sul bestiame devono computarsi per la formazione del censo elettorale amministrativo (*Sentenza della Corte d'Appello di Catanzaro*, 21 *luglio* 1879).

— Se un elettore fu dalla Deputazione provinciale cancellato dalla lista elettorale perchè analfabeto: e se questo ha reclamato alla Corte d' Appello producendo, fra gli altri documenti, una sua dichiarazione con la quale manifesta l'intendimento di ricorrere alla Corte d'Appello, e l'autenticità del carattere di esso ricorrente è attestata da un notaro in presenza del quale e di due testimoni idonei tale dichiarazione fu scritta: e se anche è risultato che il ricorrente nel dare il mandato per mezzo di notaro al suo procuratore per rappresentarlo innanzi alla Corte ha firmato lo stesso mandato: tutto ciò è più che sufficiente per distruggere il fatto allegato dalla Deputazione provinciale, e deve perciò esso ricorrente essere compreso nelle liste elettorali (*Sentenza della Corte d'Appello di Ancona*, 24 *luglio* 1879).

---

(1) Pronunziarono in senso contrario la Corte di Cassazione di Torino colla sentenza 23 luglio 1874, e la Corte d'Appello di Genova colla sentenza 19 luglio dell'anno successivo.

È d' uopo ora avvertire che la Corte d'Appello di Genova colla sentenza del 24 ottobre 1857 stabiliva potersi eleggere a Consigliere comunale il condannato a pena correzionale, purchè il suo reato non fosse furto, truffa, od attentato ai costumi, e ne avesse scontato la pena. Colla sentenza poi della stessa Corte in data 30 novembre 1863 si stabiliva non doversi confondere l'attentato ai costumi coll' oltraggio al pudore; poichè la condanna di questo reato non porta l'esclusione dal diritto alla eleggibilità.

(2) Con questa sentenza, osserva il *Bollettino amministrativo*, 1880, che per la speciale competenza della Corte regolatrice, forma stato nella giurisprudenza, viene confermata l' identica massima ritenuta dalla Corte d'Appello di Palermo, colla sentenza 29 dicembre 1876 (*Bollettino amministrativo*, 1877), contraddetta però da quella di Cagliari.

(3) È da notare che la Corte di Cassazione di Napoli e le Corti d'Appello di Napoli, di Milano e di Lucca decisero che il semplice fatto che un individuo trovisi inscritto nella lista amministrativa, non costituisce per lui una presunzione legale o un possesso di stato per cui fosse vietato al Consiglio comunale di esaminare, all'epoca della revisione annuale, se l'inscritto avesse o no il requisito di saper leggere e scrivere. La sentenza della Corte di Catanzaro, a rigore non contraddice la detta giurisprudenza poichè, nel caso di cui essa Corte si è occupata, l'eccezione di analfabetismo era stata messa innanzi per la prima volta in grado di appello; e perciò era regolare che la Corte non ne tenesse conto fino a prova in contrario, ed accettasse invece la presunzione risultante dalla lista precedente e dalla riconferma nella nuova.

— L'appropriazione indebita è a ritenersi reato di frode, e quindi compresa nella disposizione sancita dall'articolo 26 della Legge comunale (1) (*Sentenza della Corte d'Appello di Catanzaro*, 4 *agosto* 1879).

Ecco il ragionamento della Corte:

È cosa la quale non può revocarsi in dubbio, quando si rifletta che la sezione 3ª del titolo X del Codice Penale, nel quale l'appropriazione indebita è definita, sta sotto la rubrica *Delle truffe, appropriazioni indebite ed altre specie di frode;* che l'articolo 26 parla in genere di qualsiasi frode, e non ne elimina quindi anche codesta forma speciale; e che le esclusioni ivi pronunziate non sono determinate dalla modalità del fatto; ma sibbene dall'indole del reato per la quale la condanna fu emessa.

— Perchè possa ritenersi alfabeto, non basta che l'elettore, accozzi insieme con stento delle lettere, imperocchè tale appiccicamento, anzichè il saper scrivere abitualmente e correntemente, dimostrerebbe piuttosto un fatto meccanico (2). Perchè mancano del grado accademico, gli assistenti farmacisti, quantunque autorizzati legalmente, non hanno diritto di essere inscritti nelle liste amministrative (*Sentenza della Corte d'Appello di Catanzaro*, 10 *ottobre* 1879).

— La condanna per reato d'oltraggio prevista dall'articolo 258 del Codice Penale non toglie la capacità ad essere iscritto sulle liste elettorali amministrative (*Sentenza della Corte d'Appello di Venezia*, 6 *luglio* 1880).

Riforme.

Fra tante disparate e contradditorie decisioni non si sa ancora chi debbasi intendere per analfabeto nel senso della legge. Per cui converrebbe che questa lo dichiarasse esplicitamente.

È d'uopo correggere la espressione di *provvisti di consulente giudiziario* in quella d'*inabilitati* (Art. 339 del Codice Civile).

Questo articolo poi deve essere confermato in quanto concerne l'incapacità della donna allo elettorato ed alla eleggibilità.

È bene che la donna sia remossa dai pubblici uffici non tanto per la di lei indole naturale, quanto pel buon andamento delle cose domestiche.

Si vorrebbe da alcuni cambiare la donna in uomo; e a ciò fare s'invocano gli uffici del Parlamento, come questo potesse così facilmente dimenticare che la donna *si domo mansit*, *lanam fecit*.

Il posto della donna è fra le pareti domestiche, non nei palazzi muni-

---

(1) Crediamo opportuno di osservare che non ogni distrazione o conversione in uso proprio della cosa affidata per iscopo determinato è un'appropriazione indebita giacchè è necessario il verificarsi dell'elemento morale comune ad ogni reato, vale a dire, il dolo, ossia l'animo di delinquere, che quanto al reato di appropriazione indebita, consiste nella dolosa intenzione del reo di far sue le cose affidategli coll'obbligo di farne un uso od impiego determinato. Vedasi in proposito la sentenza della Corte di Appello di Napoli, 13 marzo 1872.

(2) La Corte d'Appello di Casale, colla sentenza 9 aprile 1866, stabiliva, che è analfabeto chi non sa leggere e scrivere, sebbene sappia fare materialmente la propria firma. La Deputazione provinciale può ordinare un esperimento per verificare se colui che vuole essere inscritto nella lista elettorale sia capace a riempire delle schede con nomi e prenomi.

cipali o nei Parlamenti. Il di lei genio, dice Lamartine, è riposto nel di lei cuore, e quindi le sue opere sono e devono essere essenzialmente opere di cuore e non calcoli e ginnastiche difficili di mente.

Se si volesse dare alle donne il diritto del voto nei comizi elettorali si correrebbe rischio di compromettere la serietà e la indipendenza del voto stesso: perocchè la donna frastornata dalle cure domestiche o si asterrebbe dal voto o lo darebbe al primo venuto, la moglie al marito, la sorella al fratello, l'amante all'amato, la beghina al padre confessore e via via.

Se della donna facessimo un elettore, noi saremmo costretti a condividere seco lei anche le cure delle minute faccende domestiche e novelli Narsete dovremmo pur noi filare e fare le calze per non distrarle del tutto dall'alta missione di manipolare le elezioni!

Se non che le gioie coniugali, le carezze materne saranno allora turbate, come bellamente osserva il Gatti nel citato opuscolo, dallo scrutinio di lista e dalla costituzione dell'ufficio elettorale, e si annebbierà nella nostra mente e nel nostro cuore la cara e santa imagine, il tipo sublime che della donna ci hanno lasciato gli storici, i poeti ed anche le Sacre Carte. Quando le Edmenegarde andranno a votare noi non piangeremo più sulle tragiche vicende cantate dal Prati; non ci accenderemo più di quell'amore, di quello sdegno, di quei sacri entusiasmi dei quali c'investe Tacito quando ci fa assistere, in mezzo ad una folla plaudente ed in lagrime, allo sbarco di Agrippina a Brindisi, colle ceneri dell'assassinato Germanico, e coi due figliuoli Druso e Caligola (1), buona madre e buona moglie, unica fra le altre dissolute del suo nome.

Premesse queste idee generali diremo col Drago che il conferimento del diritto elettorale alla donna venne proposto per la prima volta dal ministro Peruzzi nel progetto di legge per il riordinamento comunale e provinciale da lui presentato alla Camera dei Deputati nelle tornata del 29 maggio 1863; e fu approvato dalla Commissione parlamentare composta dei Deputati Guerrieri, Borgatti, Ricci V., Finzi, Cantelli, Tecchio, Boncompagni, Audinot e Lanza. Questa proposta però non venne inserita nella Legge del 1865 per un duplice motivo (2). Primieramente perchè parve che gl'interessi della donna non fossero trascurati, per quanto agli effetti del diritto elettorale, col tenersi conto del censo della moglie a favore del marito, e conferendole il diritto della delegazione del censo, se vedova o separata legalmente dal marito. In secondo luogo perchè l'opinione generale ed i costumi non consentono alla donna di porsi nella diretta lotta delle elezioni.

Il progetto del Ministro Lanza presentato nella tornata del 7 marzo 1870,

---

(1) Tacito, *Annali*, libro III, n° 1.

(2) Relazione della Commissione composta dai Deputati Borgatti, Cordova, Pepoli, Mordini, Restelli, Poerio, Giorgini, Torriggiani, Rattazzi, sul progetto di legge per dare facoltà al Governo del Re di pubblicare e rendere esecutorî in tutte le Provincie del Regno alcuni progetti di legge d'ordine amministrativo (*Atti della Camera dei Deputati*, sessione 1863-64, tornata 11 gennaio 1865.)

non includeva il conferimento del diritto elettorale alla donna; ma fu proposto in quello da lui presentato nella tornata del 1° dicembre 1871. L'estensione del suffragio alle donne figurava pure nel progetto di riforma della Legge comunale presentato dal Ministro Nicotera il 7 dicembre 1876, e fu approvato dalla Commissione parlamentare incaricata di esaminarlo. È pregio dell'opera riferire testualmente il brano della erudita relazione fatta dal Deputato Marazio a nome di detta Commissione, nel quale è esposto il voto di essa intorna a tale quistione. « È giusta, è opportuna l'estensione del suffragio diretto alle donne? Argomento molto disputabile e in effetto molto disputato dai vostri commissari; tantochè la proposta ministeriale non ha potuto passare senza gran contrasto. Gli uni dicevano: il diritto di amministrare gli affari de' Comuni appartiene per la natura stessa delle cose a coloro che concorrono nelle spese di esso Comune; la donna che paga censo, contribuendo nelle spese locali, ha diritto d'ingerirsi colla elezione degli amministratori, nella gestione degli interessi collettivi. Negare questo diritto alla donna è andare contro l'indole e la natura dei Comuni, i quali sono associazioni di contribuenti; i cui diritti si esercitano principalmente, deliberando spese. Non si può credere che la donna non abbia il discernimento la prudenza, l'indipendenza necessaria alla scelta degli amministratori, quando il Codice Civile le affida la libera disposizione dei proprî beni, la patria potestà, l'amministrazione dei beni dei figli minori, la tutela del marito interdetto. In Lombardia le donne votavano, per procuratore, nei convocati; in Toscana avevano l'elettorato; in Austria, in Svezia il diritto elettorale è riconosciuto nella donna; nel Comune russo la donna è eleggibile, discute, vota. Il concorso personale della donna alle urne può avere inconvenienti, ma questi inconvenienti svaniscono, se si dà facoltà alla donna di mandare la proprio scheda scritta e suggellata al Sindaco del Comune, siccome viene proposto. Cansato questo pericolo, il diritto elettorale riconosciuto nella donna, è una guarentigia di ordine e di moralità. Ma altri avvertiva: secondo la legge in vigore e secondo il progetto ministeriale, il Comune non è una pura amministrazione d'interessi locali; non è nemmeno una istituzione dello Stato; ma è qualcosa di misto che tiene dell'una e dell'altra natura. Nè si può inferire, dalla quasi pienezza dei diritti civili riconosciuti nella donna, la conseguenza che essa debba avere i diritti politici. Per l'esercizio dei diritti civili, la legge richiede semplicemente che siate cittadino e abbiate età maggiore; ma per l'esercizio dei diritti politici, la legge richiede altresì garanzie di capacità, di moralità e d'indipendenza. La donna può nell'esercizio dei diritti civili affidarsi nei consigli e nella esperienza altrui senza inconvenienti; ma lo stesso non può dirsi dell'esercizio dei diritti politici, i quali domandano assolutamente criterio e discernimeto in chi li possiede. Aggiungasi che qualche pratica d'affari privati, la donna l'acquista nella propria famiglia, per necessità di cose, mentre non ne acquista punto di affari pubblici. Nella più parte dei casi, il suo voto sarebbe quello del padre, del fratello, del marito,

del figlio e talora del confessore; quindi il voto inutile o pericoloso. Dato che sia contrario a quello de' suoi stretti congiunti, diventa una fonte di discordie domestiche. Le gare locali sono vivissime; pur troppo abbiamo molti esempi di Comuni turbati profondamente da scissure intestine: perchè trascinare nell' arena di queste passioni la donna, il cui ufficio è tutto pace, affetti, carità? I nostri costumi non consentono che la donna si frammetta nei comizi elettorali, e che accorra all' urna. A questo inconveniente si vuole rimediare col dare facoltà alla donna di trasmettere scritta e suggellata la sua scheda. Ma, conceduta questa facoltà, svanisce la garanzia della libertà e della sincerità del voto; la quale sta nell'obbligo dell' intervento personale degli elettori alle urne. Si apre un adito più largo ai brogli. E c'e ancora a temere che, per i nostri costumi, la parte più eletta del sesso gentile si astenga dal voto, e accorra alle urne la parte meno degna; che sarebbe un grosso guaio per le Amministrazioni municipali, quando si pensi che, abbassato il censo a 5 lire, il numero degli elettori cresce non poco. L'opinione prevalsa nella Giunta, è stata per l'estensione del suffragio diretto alla donna (1) ».

A dire il vero non si può disconoscere al diritto elettorale delle donne una base storica, imperocchè si hanno moltissime notizie storiche, le quali dimostrano che le donne hanno partecipato al Governo del paese nel Consiglio nazionale degli Anglo-Sassoni, nel Consiglio dei Galli; in parte per mezzo di mandato, ed in parte direttamente ed in persona; e che assistevano anche ai Consigli provinciali ed alle consultazioni comunali (2). Il voto amministrativo della donna, scrive Manfrin, è una usanza già vecchia: in Italia data da più d' un secolo. Le bellissime costituzioni comunali che vigevano in alcune nostre regioni prima delle invasioni francesi, ne sono una prova. In tutti gli ordinamenti comunali nei quali la base del diritto elettorale è la proprietà fondiaria, la donna se possiede beni fondi nei modi voluti dalla legge, viene ad avere di pien diritto la facoltà elettorale non solo, ma in parecchie è anche eleggibile ed esercita per procura questo suo diritto (3). E non si può nemmeno disconoscere che tale diritto abbia fondamento sopra quelle stesse considerazioni d'ordine morale e giuridico che lo fanno riconoscere e guarentire agli uomini; essendochè ogni individuo che concorre ai pesi della cittadinanza, ha diritto di concorrere direttamente o indirettamente al governo della medesima. Nè alle donne può opporsi una incapacità relativa ad esercitare tale diritto, dal momento che le leggi civili loro accordano il pieno esercizio di non meno importanti diritti. Infatti avendo il Codice Civile

---

(1) *Atti parlamentari*, Camera dei Deputati, sessione 1876-77, *Documenti, Progetti di legge e relazioni*, n° 33 - A.

(2) Dohm, *I diritti della donna.* — Brunialti, *Le riforme legislative nei riguardi del sesso e il voto della donna*, nella *Nuova Antologia*, serie 2ª, vol. XVIII, pag. 51 e segg.

(3) *Osservazioni sulla Legge comunale*, nella *Nuova Antologia*, serie 2ª, vol. XXII, pag. 345.

loro conferita la pienezza dei diritti civili, la patria potestà, la libera disposizione dei loro beni, la tutela del marito interdetto per infermità di mente, l'eguaglianza nelle successioni, ecc. ecc., e la Legge 9 dicembre 1877 avendo abrogate quelle disposizioni che escludevano le donne dall' intervenire come testimoni negli atti pubblici e privati; è di tutta evidenza che, giuridicamente parlando, non v' è ragione plausibile per negar loro l' esercizio del diritto elettorale.

Per altro, non ostante queste considerazioni, riteniamo che nell'interesse della società domestica, il legislatore dovrebbe ristarsi dall'accordare alla donna tale diritto. Trasportare quest' angelo tutelare della casa, questo vago ed amabile fiore del focolare domestico, nelle turbinose agitazioni delle lotte elettorali, sarebbe snaturare la nobile missione assegnata alla donna nel seno della famiglia!

« La natura, osserva giustamente il De Luca Carnazza (1), non ha destinato la donna nè per i campi di battaglia, nè per le cattedre, nè per i Parlamenti, nè per la diplomazia. L'ha destinata unicamente alla famiglia. È alla famiglia, a questo santuario di dolci e cari affetti, che la donna dee consacrarsi: i figli, il marito, le cure domestiche debbono essere le sole per lei, perchè in esse si racchiude la sua missione. L'esclusione delle donne dai diritti politici non è già fondata sul grado minore d'intelligenza, come alcuni erroneamente opinano, o sul dubbio che la donna dia il voto sotto la pressione del padre, del marito, del fratello, del confessore, oppure voti per l'amante, lo zerbino, anzichè per l'uomo maturo e saggio. No! queste ingiurie alla dignità della donna non meritano d'essere combattute. Questa esclusione si fonda sulle leggi della natura, leggi eterne, immutabili, che è vano voler disconoscere. Amiamo e rispettiamo la donna, ma non la aduliamo. Io dubito, anzi temo di coloro che sempre parlano e s' affaticano a rigenerare la donna. La donna grazie al cristianesimo è stata rigenerata: essa è oggi nobilitata, elevata alla sua dignità morale, essa di nulla ha bisogno: il suo regno, la sua felicità, il suo trono è la famiglia ». Ed il Lioy (2) aggiunge, che volendo arrogarsi un' influenza artifiziale colla partecipazione diretta alla vita politica; la donna abdicherebbe a quella ben più potente influenza naturale che esercita per via indiretta sulla vita sociale dei popoli civili. Essa non dovrebbe salire, dovrebbe discendere per venire in mezzo a noi, confondendosi nelle lotte politiche, l'astro sparirebbe dall' orizzonte, e la sua luce benefica sarebbe perduta per la civiltà.

D'altra parte non è a credersi, che il diritto elettorale sia così vivamente e generalmente desiderato dalle donne, come altri vorrebbe far credere. « A questo proposito, dice il Drago, non posso a meno di narrare un episodio al quale ebbi la ventura di assistere e che, a mio credere, esplica la vera opinione

---

(1) *Elementi di diritto amministrativo*, capo 25.

(2) *Elettori* e *Deputati*, pag. 18.

delle madri di famiglia intorno al conferimento del diritto elettorale alle donne. Trovandosi radunati in una familiare conversazione alcune signore dotate di molto spirito e di buona cultura, ed essendosi il discorso portato sulla proposta di conferire alle donne il diritto elettorale, una di esse dopo d'aver inteso lo svolgimento dei diversi argomenti entrò a dire con briosa vivacità: che gli uomini invece di conferirci il diritto elettorale, per valersi di noi anche nelle loro gare di partito, ci lascino piena libertà d'azione nella famiglia ed intera disponibilità di mezzi finanziari nell'economia domestica! A questa arguta quanto assennata osservazione, le altre signore applaudirono! Se a quella conversazione fossero state presenti tutte le madri di famiglia che costituiscono il tesoro più puro e più inapprezzabile della cittadinanza, son persuaso che avrebbero unanimi approvato il dire di quella arguta ed assennata signora ».

Ed a quelle che insistessero per il conferimento del diritto, nella fiducia di potere così giungere a scuotere anche la sudditanza apparente che affettano di avere verso l'uomo, potrebbesi soggiungere quello che Metastasio nell'*Olimpiade* fa dire da Clistene re di Sicione alla figlia Aristea.

« Del destin non vi lagnate,
Se vi rese a noi soggette;
Siete serve, ma regnate
Nella vostra servitù ».

E ciò perchè, come osserva giustamente il Leopardi nell'*Ode* a sua sorella Paolina :

« ... A senno vostro il saggio
E il forte adopra e pensa; e quanto il giorno
Col divo carro accerchia, a voi s'inchina ».

Non conferendo alla donna il diritto elettorale, sarebbe per altro conveniente di estendere alla nubile il diritto che l' articolo 22 della Legge attuale conferisce alla vedova ed alla moglie separata legalmente dal marito, cioè di poter delegare il censo al padre, ai fratelli o ad altri; non che di togliere alla vedova ed alla moglie legalmente separata dal marito, la limitazione, stabilita da detto articolo, di designare per il censo soltanto i figli od i generi.

L'ineleggibilità poi della donna risulta assolutamente ingiustificata a fronte sia del diritto storico, sia delle ragioni per le quali le si vuol conferire il diritto elettorale, sia infine in correlazione alle cause d'ineleggibilità pronunziate dalla legge.

Indarno si cercano nella relazione ministeriale i motivi di questa ineleggibilità: eppure avrebbesi dovuto indicarli, poichè dopo d'aver esposto il principio in base al quale si propose di conferire alla donna il diritto elettorale; ragion voleva che fosse pure indicato il motivo per il quale si dichiarava ineleggibile. Questo silenzio lascia forse intravedere o che mancassero buone ragioni per dichiararla ineleggibile, o che fossero taciute

nel timore che potessero servire a combattere il principio di conferire il diritto elettorale alla donna!

Il Ministro si è posto in contraddizione col diritto storico, poichè le donne avendo ne' tempi andati avuto il diritto di eleggibilità, ed esercitandolo tuttavia in alcuni paesi, tutto induce a credere che ciò potrebbe verificarsi pure in Italia, ove anzi si hanno tradizioni intorno all'esercizio di detto diritto.

Si è pure posto in contraddizione col principio il quale servì di base al conferimento dell'elettorato, imperocchè a favore di chi lo esercita milita una presunzione di diritto per l'eleggibilità. Ed in vero la stessa relazione ministeriale ammette che quanto all'eleggibilità, *la capacità è la regola*, *l'incapacità è l'eccezione*. Dunque per ciò stesso che la donna è ritenuta capace ad eleggere, dev'essere tenuta capace ad essere eletta.

Inoltre quando bene si ponderino gl'impedimenti all'eleggibilità contro coloro che hanno la capacità elettorale, è facile il rilevare che essi sono fondati unicamente o sopra inettitudine o sopra incompatibilità. Alla donna non si può opporre l'impedimento d'inettitudine come all'interdetto ed all'inabilitato, poichè ha la pienezza dei diritti civili. Non si può opporre *a priori* alcuno degli impedimenti fondati sull'incompatibilità, perchè a somiglianza di tutti gli altri elettori non ne può essere colpita se non in quanto trovisi in taluna di quelle condizioni speciali, che a norma di legge la stabiliscano.

Eppoi, ammesso che le donne abbiano bisogno del diritto elettorale per tutelare e guarentire i loro interessi contro gli abusi e le ingiustizie del sesso forte, non si vede buona ragione perchè a loro si debba negare il diritto all'eleggibilità quando questo costituirebbe uno dei mezzi più efficaci per l'esercizio di codesta tutela.

Per tal guisa riesce evidente che il colpire d'ineleggibilità assoluta la donna, costituisce una violazione del principio della uguaglianza fra gli elettori.

Il solo caso in cui la donna potrebbesi dichiarare ineleggibile sarebbe durante il matrimonio, poichè il Codice Civile costituendo il marito a capo della famiglia, la donna rimane perciò stesso subordinata ad esso: e per questa sua speciale condizione sarebbe un grave inconveniente al buon andamento della famiglia, se essa a causa d'una carica pubblica, potesse in certo qual modo sottrarsi all'autorità maritale. Ma tranne questo caso, non saprebbesi trovare altra causa d'ineleggibità.

Articolo 27.

Non possono essere contemporaneamente Consiglieri nello stesso Comune gli ascendenti, i discendenti, il suocero ed il genero.

I fratelli possono essere contemporanemente membri del Consiglio, ma non della Giunta municipale.

Commenti.

La ragione delle esclusioni contemplate da questo articolo si è che il rispetto riverenziale del discendente verso l'ascendente e del genero verso il suocero, potrebbe torre loro la libertà del voto.

La Legge comunale, non avendo determinato il numero dei fratelli che possono contemporaneamente far parte del Consiglio comunale, lascia all'arbitrio degli elettori il determinarlo, salvo ad essi il provvedere nelle successive elezioni con debite esclusioni, qualora molte persone di una stessa famiglia esercitassero troppa influenza a danno degli interessi comunali.

Giurisprudenza.

La Legge comunale non avendo determinato il numero dei fratelli che possono contemporaneamente far parte del Consiglio comunale, questo numero non può essere determinato se non per legge. Sta agli elettori il provvedere quando vi sia pericolo che molte persone di una stessa famiglia, o tra esse congiunte in parentela nei gradi non incompatibili per legge, esercitino troppa influenza a danno degli interessi comunali, quando siano chiamate a sedere simultaneamente nel Consiglio (*Decisione del Ministero dell'Interno*, 4 *novembre* 1867).

— Anche pei Consiglieri comunali vale il principio stabilito dall'articolo 42 del Codice Civile che l'affinità non cessa per la morte del coniuge, quantunque senza prole. Quindi la disposizione dell' articolo 27 della Legge comunale, per la quale non possono essere contemporaneamente Consiglieri nello stesso Comune il suocero ed il genero si applica anche nel caso che siano morte la moglie e figlia rispettiva, senza lasciar figli, e che persino il vedovo sia passato a seconde nozze. Alla Corte d'Appello, che dichiara l'ineleggibilità di un Consigliere per effetto dell'articolo 27 della Legge comunale, non ispetta di provvedere a surrogargli quello che dopo di lui ottenne il maggior numero di voti (*Sentenza della Corte d'Appello di Milano*, 20 *settembre* 1880).

Articolo 28.

I nomi degli elettori sono inscritti in una lista compilata dalla Giunta municipale, e dalla medesima riveduta ogni anno per le opportune modificazioni almeno quindici giorni prima della convocazione del Consiglio comunale per la sessione di primavera.

Commenti.

In caso di rifiuto per parte della Giunta alla compilazione della lista elettorale deve provvedere la Deputazione provinciale a termine dell' articolo 142.

Giurisprudenza.

Se nella revisione periodica delle liste viene radiato da esse per difetto di censo il nome di chi si trova in atto Consigliere comunale, egli non perde sino alla scadenza ordinaria la sua qualità di Consigliere (*Decisione della Deputazione provinciale di Vicenza*, 19 *maggio* 1868; *Sentenza della Corte d'Appello di Ancona*, 4 *settembre* 1868; *Decreto della Prefettura di Messina*, 9 *ottobre* 1868; *Decisione della Deputazione provinciale di Napoli*, 29 *aprile* 1868; *Sentenza della Corte d'Appello di Torino*, 12 *marzo* 1869 *e Parere del Consiglio di Stato*, 4 *maggio* 1869).

— Colla circolare del 7 marzo 1863 il Ministero dell'Interno aveva avvisato che anche della revisione della lista (1) elettorale politica come di quella amministrativa, dovesse occuparsi la Giunta. Successivamente però, avendo considerato che dalla Legge 17 dicembre 1860, la revisione non meno che la decretazione definitiva della lista politica è demandata al Consiglio comunale nella sessione ordinaria di primavera, e che la revisione per parte della Giunta, di cui è parola all'articolo 28 della Legge comunale, è solamente riferibile alla lista elettorale amministrativa, ma sono invece estensibili anche alla lista politica le disposizioni degli articoli 85 e 93, alinea 8, della medesima Legge, secondo le quali il Consiglio comunale nella sessione di primavera rivede e stabilisce le liste elettorali, e la Giunta provvede soltanto alla regolare formazione delle medesime, ha avvertito che colla circolare suddetta 7 marzo 1863 il Ministero non ritenne investita la Giunta di attribuzioni spettanti per legge al Consiglio comunale, ma solo chiamata ad una operazione preparatoria che faciliti ed abbrevii il compito al Consiglio occupato di molti altri affari da trattarsi nella sessione (*Nota del Ministero dell'Interno*, 24 *luglio* 1869, *al Prefetto di Potenza*).

— Ammesso un ritardo giustificato nella compilazione delle liste elettorali amministrative, la Deputazione provinciale non può procedervi di ufficio, senza avere eccitato il Consiglio comunale a darvi adempimento; è perfettamente ultroneo poi il suo provvedimento, ove faccia accedere nel Comune un Deputato provinciale, per compilare e definire di ufficio le predette liste. Questo provvedimento della Deputazione deve essere annullato e debbono essere annullate le elezioni se seguirono in base alle liste decretate dal Deputato provinciale (2) (*Parere del Consiglio di Stato*, 31 *dicembre* 1879).

---

(1) Il nome generico di *liste* si dà a tutti quegli elenchi che contengono dei nomi di cittadini i quali debbono esercitare un loro diritto od adempiere un loro dovere conformemente alle leggi.

(2) Abbiamo stimato, dice la *Nuova Giurisprudenza amministrativa*, 1880, di applicare questo parere per giusta ermeneutica legale in via di massima ad ogni ritardo, purchè giustificato, nelle operazioni riguardanti il Comune, relativo alla revisione annuale delle liste elettorali amministrative; giacchè la diversità delle circostanze non può far mutare il concetto razionale della legge di farsi luogo ad un provvedimento di ufficio, sol quando il Consiglio comunale sia stato intimato a darvi esecuzione non può far mutare la competenza della Deputazione provinciale di provvedere come Collegio, e non già per interposti suoi Commissari speciali, dando a costoro facoltà che non altrimenti potrebbero esercitare se non per espressa volontà di legge.

Riforme.

La rinnovazione annuale delle liste elettorali amministrative è cosa che importa gravi cure, non lieve dispendio e gran perdita di tempo: per cui dovrebbe invece stabilirsi che esse si rinnovassero per intiero ogni quinquennio e che ogni anno la Giunta municipale vi aggiungesse coloro che hanno acquistato il diritto ad esservi inscritti e ne cancellasse quelli che lo hanno perduto o che sono morti.

Articolo 29.

La lista deve indicare accanto al nome di ogni inscritto:

1° Il giorno ed il luogo della sua nascita;

2° L'atto, ove occorra, che prova il domicilio nel Comune;

3° Il numero d'iscrizione nei ruoli delle contribuzioni dirette e la quota d'imposta pagata dall'iscritto;

4° Ogni altro titolo o qualità che gli conferisca il diritto elettorale.

Commenti.

Alcuni giorni prima della revisione della lista la Giunta municipale richiama dall'agente delle tasse o dall'esattore copia dei ruoli delle contribuzioni dirette, e in pari tempo pubblica avviso con cui invita coloro che credono di avere titoli per essere inscritti come elettori, a produrli all'uffizio comunale. Ed è in base appunto alle risultanze dei ruoli e degli altri documenti prodotti dalle parti interessate, che si procede dalla Giunta alla prescritta revisione.

Giurisprudenza.

Lo stesso Ministero dichiarò inoltre che non regge la interpretazione diversa che taluno vorrebbe dare, appoggiato al disposto dell'articolo 29 della Legge comunale, dove è prescritto che avanti il nome di ogni elettore inscritto si debba indicare il numero d' inscrizione nei ruoli delle contribuzioni dirette, perchè ivi si parla di ruoli in genere e non dei soli ruoli governativi, e per le contribuzioni dirette comunali, esistono pure i relativi ruoli formati a senso dell' articolo 123 della detta Legge. Come

---

Nel caso dell'odierno parere del Consiglio di Stato si trattava che il Consiglio comunale di Andria aveva affidato ad una Commissione l'esame delle liste elettorali, compilate dalla Giunta, la quale vi aveva apportato non poche modificazioni. La Deputazione provinciale credette di scorgere nel provvedimento del Consiglio comunale di Andria un mezzo dilatorio, per non fare approvare in tempo le liste in parola, e così avere agio di procedere alle elezioni in base alle liste dell'anno precedente: donde il provvedimento di fare accedere nel Comune di Andria un Deputato provinciale nella qualità di Commissario speciale per compilare e definire di ufficio le liste amministrative.

pure dichiarò che la voluta indicazione del numero d' iscrizione nei ruoli, non è diretta che ad ottenere una maggiore uniformità di compilazione delle liste elettorali, ma non esclude, come già ebbe a ritenere la Corte di Cassazione di Napoli, colla sentenza 21 agosto 1868, che a comprovare il pagamento del prescritto censo sia vietata ogni altra prova e ogni altro documento derivante da altre fonti legali (*Nota del Ministero dell'Interno, 9 luglio* 1869, *al Prefetto di Perugia*).

Articolo 30.

Nella prima domenica successiva al compimento della lista verrà notificato al pubblico che questa sarà depositata in una sala del Comune per giorni otto, onde durante questo termine possa chiunque esaminarla e presentare all'Amministrazione comunale quei richiami che crederà di suo interesse.

Giurisprudenza.

I Consiglieri estratti per l'annuale rinnovazione del quinto rimangono in ufficio fino alla installazione dei loro successori, ed il Consiglio comunale continua nella pienezza delle sue attribuzioni, senza che nello stesso anno il Consiglio comunale abbia dovuto procedere all' estrazione di due quinti dei Consiglieri. La irregolarità della pubblicazione, fatta in giorno non festivo all'albo pretorio di una deliberazione consiliare, non ne infirma per nulla la validità, per cui un privato ricorrente non può avere interesse, e quindi titolo per impugnare sotto questo rispetto un decreto prefettizio che abbia respinto il ricorso diretto ad impedire l'apposizione del visto ad una siffatta deliberazione (*Parere del Consiglio di Stato*, 17 *dicembre* 1879).

Articolo 31.

La lista, previo esame dei richiami presentati, sarà riveduta e deliberata dal Consiglio, e quindi nuovamente pubblicata, in conformità dell'articolo precedente, per altri otto giorni.

Alla lista sarà unito l'elenco dei nomi che il Consiglio vi avrà aggiunti o cancellati. Sarà dato avviso al pubblico che vi è diritto a richiamo nel termine di giorni dieci dalla scadenza di quello avanti prefisso.

Giurisprudenza.

L'articolo 31 della Legge comunale deve essere inteso nel senso che il termine di dieci giorni per i reclami contro la lista non decorra che dalla scadenza di quello degli otto giorni per la pubblicazione, volendo la legge che per poter reclamare contro la lista elettorale deliberata dal Consiglio

comunale, se ne conosca prima il contenuto, per mezzo della pubblicazione (*Sentenza della Corte d'Appello di Casale*, 22 *agosto* 1868).

— Se il Consiglio comunale ha rimesso ad una Commissione l'esame della lista elettorale compilata dalla Giunta con molte modificazioni: e se la Deputazione provinciale, sul supposto che tale provvedimento non fosse che un pretesto per impedire l'approvazione della lista in tempo per le elezioni ordinarie, ha mandato sul luogo uno dei suoi membri per compilare e definire d'uffizio la lista in discorso; se il Consiglio comunale convocato dal Sindaco per la revisione della lista non si riunì in numero legale nel giorno stabilito; e se il Deputato provinciale allora decretò d'ufficio in quello stesso giorno la lista, in base alla quale, approvata poi dalla Deputazione provinciale, si fecero le elezioni: questo procedimento deve dirsi irregolare perchè al Consiglio comunale non fu ingiunto di convocarsi per deliberare la lista, e non si è rifiutato di farlo, e quindi non era il caso di alcun provvedimento d'ufficio, ed in ogni modo sarebbe stata illegittima la ingerenza attribuita dalla Deputazione provinciale ad un suo Commissario speciale e da questo esercitata intorno alla lista elettorale. E perciò si devono annullare, come contrarie alla legge, la deliberazione della Deputazione provinciale di approvazione della lista, e le elezioni fattesi su quella lista illegale (*Parere del Consiglio di Stato*, 31 *dicembre* 1879).

— Le deliberazioni dei Consigli comunali e delle Deputazioni provinciali prese in seguito a reclami circa la formazione e revisione delle liste elettorali amministrative non costituiscono cosa giudicata. E quindi le revisioni annuali non vanno limitate alle sole correzioni che derivino da fatti conosciuti o verificati nel corso dell'anno, ma possono estendersi anche a quei fatti che formarono già obbietto di anteriori deliberazioni. Non può essere iscritto nelle liste elettorali amministrative il fallito concordatario (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma*, 5 *febbraio* 1880).

— Non si può dire viziata di nullità la decretazione della Deputazione provinciale della lista elettorale amministrativa per l'anno in corso senza che sia stata approvata quella dell'anno precedente, e ciò quando le elezioni dello stesso anno precedente furono fatte in base alla lista antica per non essere ancora approvata la lista dell'anno in corso e quando risulti che la Deputazione provinciale aveva applicato alla lista dell'anno corrente le correzioni già preparate per quella dell'anno precedente. Non è vietato al Consiglio comunale di approvare in complesso la lista deliberata dalla Giunta, senza precisare nominativamente gl'individui. Non basta asserire che la lista coi documenti non venne presentata ventiquattro ore prima dell'adunanza consiliare, ma occorre dimostrare la mancanza del deposito perchè la nullità abbia fondamento. La pubblicazione della lista a norma dell'ultimo inciso dell'articolo 31 della Legge comunale è necessaria servendo a garantire la sincerità delle modificazioni introdotte alla lista elettorale: e quando sia violata la disposizione del detto articolo, si incorre in nullità a norma dell'articolo 227 della Legge comunale. Però l'applicazione di questo articolo è subordinata alle circostanze di fatto che possono sugge-

rirla o consigliarla nell'interesse della buona amministrazione (*Parere del Consiglio di Stato*, 6 *novembre* 1880).

Articolo 32.

Entro 48 ore dal primo giorno della nuova pubblicazione saranno avvisati per iscritto con intimazione a domicilio, i cittadini stati esclusi dalla lista.

L'intimazione dovrà esprimere i motivi dell'esclusione, ed essere fatta senza spesa per opera degli inservienti del Comune.

Commenti.

Trattandosi di depennare un cittadino dalla lista elettorale, la legge vuole che gli sia dato avviso onde non possa opporre a sua scusa l'ignoranza di fatto. Saggiamente poi la legge prescrive che l'intimazione esprima i motivi dell'esclusione, onde il cittadino possa in base ad essi, o acquietarsi se li trova giusti, o impugnarli se non li ritiene tali.

Giurisprudenza.

La mancanza della notificazione entro le quarantotto ore, di cui è parola all'articolo 32 della Legge comunale, della deliberazione comunale, con cui un elettore è cancellato dalla lista, non serve a togliere alla detta deliberazione i suoi effetti, se essa fu notificata all' interessato tardivamente sì, ma in tempo perchè ei ne potesse reclamare alla Deputazione provinciale in tempo utile. Tale omissione però modifica a benefizio del cancellato i termini per la produzione dei titoli ai quali appoggia il suo reclamo (*Sentenza della Corte d'Appello di Torino*, 27 *giugno* 1868).

— L'avviso della esclusione deliberata dal Consiglio comunale, che deve intimarsi per opera degli inservienti ed i reclami che possono indirizzarsi al Prefetto giusta gli articoli 32 e 33 della Legge comunale devono distinguersi dall'azione giudiziaria presso la Corte d'Appello che l'articolo 39 della Legge suddetta concede ai Comuni ed ai privati contro le decisioni della Deputazione provinciale. — L' azione giudiziaria innanzi alla Corte d' Appello non può altrimenti proporsi e notificarsi che nelle forme prescritte dal Codice di Procedura Civile per ogni altra azione in giudizio, e solo quando trattasi d'individuo il quale non abbia domicilio, residenza, o dimora conosciuta, puossi eseguire la citazione nelle forme indicate dall'articolo 141 del Codice di Procedura Civile. — Deve dirsi nulla la citazione per i vari individui dello stesso nome e cognome, notificati senza la indicazione delle diverse paternità risultante dalla lista e dei diversi domicili. Il ricorso di alcuni elettori amministrativi contro la decisione della Deputazione provinciale è ammissibile per la cancellazione dalla lista di coloro che sono stati indebitamente inscritti, qualora sia sufficiente-

mente dimostrato con documenti quanto i reclamanti vogliono affermare. Non è ammissibile invece il ricorso quando si chieda l'iscrizione di terzi. — Nelle città composte di vari Mandamenti la lista elettorale amministrativa è unica e la ripartizione degli elettori fra le diverse sezioni non può esercitare influenza sull'elezione dei Consiglieri comunali, però invece esercita un'influenza nell'elezione dei Consiglieri provinciali che deve farsi per Mandamento. — Quindi la iscrizione degli elettori nelle varie sezioni va fatta secondo la rispettiva capacità dei medesimi, e la Corte d'Appello è competente a decidere sulla validità dell'iscrizione in una piuttosto che in altra sezione. — La Deputazione provinciale nel rivedere la lista può cancellare da ciascuna sezione quelli che colà non possono esercitare il diritto elettorale, ed aggiungere i loro nomi in quelle sezioni in cui si trovano indebitamente omessi e cancellati; e contro la sua decisione non possono ricorrere che i soli interessati (1). — Gli elettori inscritti nelle liste politiche per qualità possono perciò solo venir compresi pure in quelle amministrative: non così però quelli inscritti per censo per i quali occorre sempre la prova del possesso di tale requisito. Gli elettori per censo derivante dai ruoli delle contribuzioni dirette o per affitti debbono essere inscritti nella sezione in cui pagano le imposte, o si trova lo stabile locato. Quelli invece per censo derivante da ritenuta di ricchezza mobile, per rendite nominative, stipendi e pensioni, devono essere inscritti nelle sezioni ove sono domiciliati almeno da sei mesi. In quanto agli elettori per censo indiretto è necessario che gli affitti sieno sussistenti, e non scaduti, e che abbiano data certa almeno da sei mesi prima della compilazione della lista, potendo in caso contrario crearsi quanti elettori si vogliono in prossimità delle elezioni. — Non può presumersi la tacita riconduzione senza la prova della continuazione del godimento dello stabile locato. — Gli elettori per qualità debbono votare nel Comune del loro domicilio, e dove l'abbiano abbandonato, in quello in cui avranno fissata la residenza e fattane la legale dichiarazione. — Per l'elettorato amministrativo basta la promozione ai gradi accademici, che viene a conseguirsi con l'approvazione negli esami universitari periodici di promozione nelle rispettive facoltà, e non già con la semplice immatricolazione ed iscrizione ai corsi degli studi. — La licenza liceale è diploma degli studi secondari e non grado accademico di studi superiori (*Sentenza della Corte d'Appello di Napoli*, 26 *agosto* 1880).

Articolo 33.

Scorso il termine prefisso ai reclami, la lista originale con tutti i documenti e con una copia dei ruoli delle contribuzioni dirette, sarà

---

(1) La massima sopra citata non è del tutto esatta, poichè una volta ammesso dalla stessa Corte che l'iscrizione in una piuttosto che in un'altra sezione possa esercitare influenza nella elezione dei Consiglieri provinciali, sembra che non ai soli interessati soltanto, ma a tutto il corpo elettorale spetti il diritto di reclamare contro le decisioni dell'Autorità tutoria. Ci associamo perciò a quanto ha osservato in proposito il *Bollettino amministrativo*, 1880.

trasmessa al Prefetto che ne farà ricevuta alla Giunta municipale.

Un esemplare della lista sarà serbato nella segreteria del Comune.

(*Regolamento, art.* 23, 24, 36).

Commenti.

In pratica la lista si spedisce in due esemplari, perchè uno viene trattenuto presso la Deputazione provinciale e l'altro restituito, dopo l'analoga approvazione, all'ufficio comunale.

Così in pratica, a comprovare le intimazioni di cui all'articolo 32 ai cittadini esclusi, e le due pubblicazioni prescritte dagli articoli 30 e 31, si uniscono le relazioni cursoriali debitamente autenticate dal Segretario o dal Sindaco.

Articolo 34.

Ogni cittadino godente del diritto elettorale nel Comune potrà reclamare al Prefetto l'iscrizione di un cittadino omesso sulla lista elettorale o per la cancellazione di chiunque siavi stato indebitamente compreso, non meno che per la riparazione di qualunque altro errore incorso nella formazione delle liste elettorali.

I richiami potranno essere indirizzati al Prefetto anche per mezzo dell'ufficio comunale.

Ai richiami dovrà essere unito un certificato dell'esattore comunale comprovante il deposito della somma di lire 10 fatto dal reclamante.

Questa somma sarà restituita ove sia fatto luogo al richiamo, ed in caso diverso sarà devoluta agli istituti locali di carità.

Dei richiami sarà sempre rilasciata ricevuta.

Il Sotto-Prefetto potrà proporre d'uffizio al Prefetto quelle rettificazioni che creda necessarie.

(*Regolamento, art.* 25).

Commenti.

La dizione usata in questo articolo in cui è riferito che si potrà reclamare al Prefetto, è impropria, giacchè mettendo in armonia questo articolo coll' articolo 36, sarebbe stato più esatto il dire che il reclamo va presentato alla Deputazione provinciale, o quanto meno al Prefetto, qual presidente di essa. Il deposito di lire 10 è imposto per mettere un freno ai reclami infondati, tanto più che la legge permette che ogni elettore del Comune possa ricorrere non solo nell'interesse proprio, ma anche nell'interesse di altri, o della legge.

Giurisprudenza.

Si possono con un solo reclamo chiedere i provvedimenti occorrenti per la cancellazione, l'iscrizione od il mantenimento di più elettori nella lista.

Tanto più se unico è il provvedimento e per il medesimo motivo, abbenchè riguardi più individui. Basta, in questo caso un solo deposito di 10 lire, nè vi è in ciò violazione delle disposizioni dell'articolo 34 della Legge. La pluralità dei depositi allora soltanto diverrebbe necessaria, quando con separati reclami si provocassero da un solo elettore contro diverse persone, separati provvedimenti (*Sentenza della Corte d'Appello di Torino, 7 settembre* 1868).

— Dalla combinata disposizione degli articoli 29, 30, 31, 32, 33 e 34 della Legge comunale, si raccoglie che è bensì lecito di presentare i reclami all'Amministrazione comunale, affinchè il Consiglio, rivedendo la lista, ne faccia il conveniente apprezzamento; ma ciò non toglie che qualora i cittadini interessati non si valgano di quel mezzo per ottenere o l'esclusione o la comprensione di taluno nella lista elettorale, possano direttamente rivolgere di poi i loro reclami al Prefetto: imperocchè l'articolo 34, coerentemente all'articolo 33, in cui si parla appunto della trasmissione della lista elettorale al Prefetto, dopo di essere stata riveduta dal Consiglio comunale, accorda ad ogni cittadino, godente del diritto elettorale nel Comune, la facoltà d'indirizzare senz'altro al Prefetto gli opportuni reclami: nel qual caso non già il Consiglio comunale, ma bensì la Deputazione provinciale provvede sui medesimi, come prescrive l'articolo 36 (*Sentenza citata*).

— Chi reclama contro la cancellazione del proprio nome dalla lista elettorale amministrativa, non è obbligato a fare il deposito delle 10 lire, prescritto dall'articolo 34 della Legge comunale, essendo questo richiesto solamente a coloro che reclamano contro la cancellazione od inscrizione di un terzo, o per la riparazione di qualunque altro errore: nè dal tenore dell'articolo 36 della Legge può trarsi contrario argomento, dacchè esso distingue meramente il caso di un reclamo che non tocchi le ragioni di un terzo, dal caso in cui un terzo, soggetto del reclamo, abbia diritto di contraddire (*Sentenza della Corte d'Appello di Casale, 30 settembre* 1868).

— Pel reclamo alla Deputazione provinciale contro le inscrizioni nella lista elettorale amministrativa, a senso dell'articolo 34 della Legge comunale, non vi ha obbligo di far tanti depositi quante sono le persone cui il reclamo può avere rapporto; ma basta un solo deposito, quali e quanti sieno i motivi dello stesso reclamo. Non è necessario che il ricorso alla Corte d'Appello contro le decisioni relative alla lista elettorale sia notificato alla Deputazione provinciale, ma si deve notificare soltanto alla parte che vi ha interesse (1). La Corte d'Appello ha giurisdizione a risolvere tutte le questioni che hanno attinenza alla capacità elettorale dei cittadini; e sebbene non possa annullare come illegale un atto amministrativo, ha però facoltà di ben valutarlo in relazione ad una lesione che può avere apportato al diritto civile e politico del privato, e destituirlo quindi di giuridica efficacia. Il Regio Delegato straordinario di un Municipio può in caso d'urgenza, dopo avere provveduto alla preliminare revisione della lista

(1) Vedasi la sentenza della Corte di Cassazione di Roma, 17 aprile 1878.

elettorale, procedere in luogo del Consiglio comunale disciolto alla revisione definitiva della stessa lista. Gl'individui riportati nei ruoli di ricchezza mobile, devono essere inscritti nella lista elettorale del Comune cui si riferisce il ruolo, quantunque non abbiano ivi il loro domicilio. La Corte d'Appello non può investigare se sia stata regolare l'iscrizione dei detti contribuenti nel ruolo, nè può procedere ad indagini per assodare la esistenza o simulazione dei crediti dichiarati. I requisiti che deve avere il cittadino per essere elettore, bisogna che siano perfetti al momento della approvazione della lista elettorale, e non importa che non li avesse allorquando si rivedeva dal Consiglio comunale. Per l'accertamento del censo elettorale devesi ricercare la persona che paga realmente l'imposta, e non quella che è iscritta nei ruoli, dappoichè i catasti ed i ruoli non sono per sè stessi titoli di proprietà (*Sentenza della Corte d'Appello di Catanzaro*, 10 *ottobre* 1879).

— Nei ricorsi per cassazione in questioni elettorali non è richiesto il deposito come per le altre cause ordinarie (1) (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma*, 5 *gennaio* 1880).

Ecco il tenore di questa sentenza:

La Corte, ecc.

Attesochè nella materia dei reclami contenziosi per elettorato il procedimento segnato dalla legge non è sottoposto alle regole ordinarie dei giudizi comuni;

La legge non richiede per la difesa il ministero di causidico od avvocato (Art. 40 della Legge comunale e provinciale); gli atti non vanno stesi in carta da bollo; i ricevitori delle contribuzioni, i tesorieri comunali sono tenuti di spedire in carta libera agl'interessati l'estratto relativo alle loro imposte (Art. 44 della citata Legge); le istruzioni procedono di ufficio (Art. 41); i termini ai reclami sono abbreviati, (Art. 39); tutto procede insomma in via eccezionale, sommaria e di urgenza, atteso lo interesse tutto di ragion pubblica che si connette allo esercizio di questa suprema garanzia dei diritti elettorali del cittadino che la legge ha voluto rendere facile ed accessibile al maggior segno a chiunque vi abbia interesse.

Per questi motivi, ecc.

— Ogni cittadino godente il diritto elettorale può reclamare al Consiglio comunale contro l'elezione di un Consigliere ineleggibile, ed ove il suo reclamo non sia stato accolto può gravarsene alla Corte di Cassazione. Il Consigliere dichiarato ineleggibile dal Consiglio comunale, producendo appello contro la relativa deliberazione, non è obbligato di notificarlo alla persona sull'istanza della quale fu dichiarata la sua ineleggibilità. La stessa persona però sebbene non sia intervenuta in detto giudizio d'appello, è facoltizzata a ricorrere per la cassazione della relativa sentenza. L'eccezione del non essere stato al Consigliere interessato notificato integralmente il reclamo prodotto contro la di lui elezione seppure si volesse ammettere, sarebbe però sanata dall'intervento del predetto Consigliere

(1) Vedi la sentenza conforme del 16 giugno 1879.

dinanzi al Consiglio comunale e dalla difesa fatta nel merito (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma*, 10 *marzo* 1880).

Riforme.

In quest'articolo è detto che si può reclamare al Prefetto. Tale locuzione non è del tutto esatta: sarebbe meglio che si dicesse che si può reclamare alla Deputazione provinciale.

Articolo 35.

Niuno dei richiami accennati nell'antecedente articolo sarà ammesso, se proposto da un terzo o d'ufficio, salvo consti della notificazione giudiziaria alla parte che vi ha interesse, la quale avrà dieci giorni per rispondervi, a contare da quello della notificazione.

Commenti.

La notificazione giudiziaria si pratica col consegnare l'analogo avviso di reclamo in duplice esemplare all' usciere del Tribunale o della Pretura. Di questi due esemplari, uno viene dall'usciere rimesso alla parte contro la quale si reclama; l' altro portante appiè la dichiarazione dell' eseguita consegna, viene restituito al ricorrente che lo unisce a corredo del suo reclamo. La notificazione è una formalità sostanziale e di rigore, perchè è una conseguenza naturale della difesa, non dovendo nessuno essere condannato senza essere prima sentito.

Giurisprudenza.

I reclami proposti da un terzo o d'ufficio, devono essere notificati giudiziariamente alla parte che vi ha interesse, come prescrive l'articolo 35 della Legge comunale. La notificazione è una formalità sostanziale e di rigore, perchè è una conseguenza del diritto naturale della difesa, non potendo niuno essere condannato, senza essere prima sentito. Un reclamo quindi non è ammissibile, quando non consta della notificazione fattane alla parte interessata, e deve dichiararsi nulla per Decreto Reale, in forza dell' articolo 227 della Legge comunale, la decisione della Deputazione provinciale che, senza l'adempimento di questa formalità; avesse pronunciato la cancellazione di un individuo dalla lista elettorale (*Sentenza della Corte d'Appello di Casale*, 16 *agosto* 1864, *e parere del Consiglio di Stato*, 11 *luglio* 1867).

— La notificazione, trattandosi di un ricorso presentato alla Deputazione provinciale contro la decisione del Consiglio comunale che ha dichiarato nulle le elezioni, deve farsi non solo ai Consiglieri eletti, ma anche a coloro che avevano ricorso al Consiglio comunale, perchè fossero le elezioni dichiarate nulle. Mancando la notificazione di cui è parola all'arti-

colo 35 della Legge comunale, nè il Consiglio comunale, nè la Deputazione provinciale possono prendere ad esame i ricorsi (*Parere del Consiglio di Stato*, 20 *febbraio* 1869).

— Se le operazioni elettorali risultano evidentemente viziate di nullità per violazione di qualche articolo della legge, e il Consiglio comunale le abbia dichiarate valide, respingendo i ricorsi, e la Deputazione provinciale a sua volta le abbia per contro annullate, giudicando però senza che le constasse della eseguita notificazione giudiziaria alle parti interessate, giusta l' articolo 35 della Legge comunale, deve il Governo trattandosi di atti tutti nulli, procedere d' ufficio all' annullamento della decisione del Consiglio comunale, di quella della Deputazione provinciale ed anche delle elezioni (*Parere del Consiglio di Stato*, 15 *aprile* 1869).

— Se la notificazione non è necessaria al Consiglio comunale, come Corpo deliberante, non si può però escludere la intimazione agli individui Consiglieri, la elezione dei quali si vuole nulla, e che devono dirsi gl' interessati di cui parla l'articolo 35 della Legge comunale. Se la Deputazione provinciale ha giudicato senza che le constasse della eseguita notificazione giudiziaria alla parte interessata, deve il Governo annullare d'ufficio tale decisione (*Parere citato*).

— È nulla la decisione del Consiglio provinciale colla quale si sia pronunziata la ineleggibilità di uno eletto a Consigliere provinciale, quando tra la sua prolazione e la notificazione all' interessato dell' interposto appello non decorse il termine di dieci giorni stabilito dall'articolo 35 della Legge comunale e provinciale (*Parere del Consiglio di Stato*, 31 *dicembre* 1879).

— L'articolo 35 della Legge comunale deve essere interpretato nel senso che la notificazione giudiziaria ivi accennata debba farsi a tutti quelli che hanno interesse alla risoluzione dei ricorsi fatti contro le operazioni elettorali. È causa di nullità la inosservanza del termine di dieci giorni prescritto dal detto articolo. E conseguentemente deve essere annullata la deliberazione della Deputazione provinciale in appello da una decisione del Consiglio comunale, quando non sia stato osservato il citato articolo 35 (*Parere del Consiglio di Stato*, 7 *febbraio* 1880).

Articolo 36.

La Deputazione provinciale pronunzierà sui richiami menzionati nell'articolo 34, nei cinque giorni da quello del loro ricevimento, qualora essi siano proposti dall'individuo stesso che vi ha interesse, o dal suo mandatario, e nei cinque giorni dopo spirato il termine prefisso dall'articolo precedente, dove siano fatti dai terzi o d'ufficio. Le decisioni saranno motivate e notificate agli interessati.

(*Regolamento*, *art.* 23).

Commenti.

Il sovraesposto articolo dà diritto alla parte interessata di produrre il reclamo per mezzo di un mandatario. Torna inutile il soggiungere che il mandato dev' essere scritto e speciale all'oggetto.

Giurisprudenza.

L'articolo 36 della Legge comunale non impone l'obbligo di notificare agl'interessati insieme alla decisione della Deputazione provinciale in ordine alle liste elettorali amministrative, i motivi di essa. Tutt' al più l' omissione dei motivi nella notificazione potrebbe per avventura rendere irregolare ed anche nulla la notificazione stessa, ma non può evidentemente influire sulla nullità della decisione medesima, corredata dalla voluta motivazione (*Sentenza della Corte d' Appello di Torino*, 25 *agosto* 1866).

— Per gli effetti della iscrizione sulle liste elettorali amministrative, la Deputazione provinciale ha competenza di esaminare la efficacia e sincerità degli atti di locazione per la imputazione del censo elettorale (1). Un atto di apparente locazione combinato col proprietario, cui non seguirebbe la effettiva detenzione in fitto del predio, sarebbe inefficace ad attribuire al fittaiuolo facoltà d'imputare in suo vantaggio il censo che paga il padrone (*Sentenza della Corte d'Appello di Catania*, 12 *marzo* 1879).

— La mancanza di regolare notificazione giudiziaria agli interessati dei reclami in materia di elezioni comunali vizia di nullità le decisioni che venissero prese tanto dal Consiglio comunale, quanto dalla Deputazione provinciale (*Pareri del Consiglio di Stato*, 19 *e* 28 *novembre* 1879).

Articolo 37.

Colle stesse norme di cui nell' articolo precedente, la Deputazione provinciale aggiungerà alle liste quei cittadini che riconoscerà avere le qualità dalla legge richieste, e quelli che fossero stati antecedentemente omessi od indebitamente cancellati.

Ne cancellerà nello stesso modo, se ancora non lo furono dal Consiglio comunale :

1° Gli individui che si resero defunti ;

2° Quelli la cui iscrizione sulle liste sia stata annullata dalle Autorità competenti ;

---

(1) Nessuno può disconoscere quanto sia giusta questa massima, tendendo essa a mettere un freno alle frodi che si ponessero in essere con simulati atti di locazione od altro, affine di ottenere la inscrizione nelle liste elettorali amministrative.

3° Coloro che avranno incorso la perdita delle qualità richieste,

4° Quelli che fossero stati inscritti indebitamente non ostante che la loro iscrizione non sia stata impugnata.

Commenti.

Dal tenore dell'articolo 37 emerge che la Deputazione provinciale ha l'obbligo di rettificare la lista nel senso della legge, e non può disapprovarla nel suo complesso, ritornandola al Comune per la sua ricomposizione.

Giurisprudenza.

Se a tenore dell'articolo 37 della Legge comunale, non può essere rivocata in dubbio la competenza della Deputazione provinciale a rivedere la lista elettorale amministrativa approvata dai Comuni, nello stesso articolo però vi sono tenorizzate le operazioni a cui deve provvedere rispetto alla lista, vale a dire, aggiungervi quei cittadini omessi che avessero i requisiti per essere elettori, e cancellarvi gli individui contemplati sotto i n[i] 1, 2, 3 e 4 dello stesso articolo. L'esame della Deputazione provinciale dovendo essere peculiare ad ognuno degli individui in quella lista annodati, per riconoscere a quali competa la qualità di elettori, e quali debbano essere cancellati, non può perciò la lista essere disapprovata nel suo complesso per irregolari annotazioni che possano trovarvisi. Tale operazione riesce tanto più necessaria in quanto che, a tenore dell'articolo 36, le deliberazioni della Deputazione provinciale debbono essere notificate agli interessati. Se in conseguenza la Deputazione provinciale avesse disapprovata la lista nel suo complesso, il decreto relativo non essendo conforme alla legge deve essere annullato (*Parere del Consiglio di Stato, 19 dicembre* 1867).

— Può la Deputazione provinciale iscrivere nelle liste elettorali una persona quando anche questa abbia acquistato la capacità nel tempo intermedio tra l'approvazione delle liste per parte del Consiglio comunale e la revisione delle liste stesse per parte della Deputazione provinciale. Deceduto in tale frattempo un iscritto, può la Deputazione provinciale sostituire ad esso i di lui eredi, e non è nulla tale sostituzione sebbene non abbia contemporaneamente ordinata la cancellazione del primo. Basta che alla Deputazione provinciale consti, sebbene non per documenti, dell'età d'un elettore perchè possa iscriverlo nelle liste, e, quando insorgessero reclami al riguardo, è sufficiente che la prova sia prodotta alla Corte d'Appello. L'immissione in possesso di un canonicato porta con sè la residenza, quindi il diritto di essere elettore, sebbene tale immissione sia avvenuta posteriormente all'approvazione delle liste per parte del Consiglio comunale. D'altronde l'intenzione manifestata nel suddetto frattempo al Sindaco del luogo di fissare ivi il domicilio, basta per avere diritto ad essere iscritto dalla Deputazione provinciale (*Sentenza della Corte d'Appello di Torino*, 26 *luglio* 1879).

— La revisione annuale delle liste etettorali amministrative per parte dei Consigli comunali e delle Deputazioni provinciali non deve limitarsi soltanto alle sole correzioni che derivassero da fatti conosciuti o verificati nel corso dell'anno, ma si estende pure ai fatti che già formarono oggetto delle loro decisioni negli anni precedenti. Il fallito che abbia concordato coi suoi creditori non ha diritto ad essere iscritto fra gli elettori amministrativi se prima non ottenga la riabilitazione, nè il pagamento integrale dei debiti importa per sè stesso la detta riabilitazione, dappoichè è condizione essenziale per ottenerla, ma anche dopo di esso potrebbero i Tribunali negarla (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma*, 21 *gennaio* 1880).

Riforme.

Sarebbe opportuno di prescrivere una nuova pubblicazione della lista dopo le operazioni eseguite dalla Deputazione provinciale. Una volta che per l'articolo 39 gl'interessati possono ricorrere in via giudiziaria contro le decisioni della Deputazione provinciale, è incontestabile la convenienza che essi debbano avere direttamente conoscenza di codeste decisioni.

Articolo 38.

Alle liste deliberate dai Consigli comunali o riformate dalla Deputazione provinciale, non si faranno, sino alla revisione dell'anno successivo, altre correzioni, fuori di quelle che fossero ordinate giudiziariamente, o che siéno l'effetto di morte degli elettori, o di perdita dei diritti civili da essi incorsa in virtù di una sentenza passata in giudicato.

(*Regolamento, art.* 24 e 36).

Giurisprudenza.

Allorquando un individuo sia stato riportato nelle liste elettorali degli anni precedenti, avendo acquistato la presunzione di saper leggere e scrivere, non ne può venir depennato, fino a prova in contrario, perchè analfabeto (1). Le tasse di fuocatico e sul bestiame devono computarsi per la formazione del censo elettorale amministrativo (*Sentenza della Corte d'Appello di Catanzaro*, 21 *luglio* 1879).

---

(1) La presente sentenza pare che contraddica l'altra anteriore della Corte di Napoli. Eppure non è così.

Nel caso di cui essa si occupava, l'eccezione d'analfabetismo veniva messa innanzi per la prima volta in grado d'appello. Era regolare quindi che la Corte non ne tenesse conto, fino a prova in contrario, ed accettasse invece la presunzione emergente dalla lista anteriore e dalla riconferma nella nuova.

Articolo 39.

I Comuni ed i privati che volessero contraddire ad una decisione pronunciata dalla Deputazione provinciale, o lagnarsi di denegata giustizia, potranno promuovere la loro azione presso la Corte d'Appello, presentando i titoli che danno appoggio alla loro domanda entro il termine di giorni dieci dall' intimazione del provvedimento, contro il quale reclameranno.

Dove la decisione della Deputazione provinciale avesse rigettata una domanda di inscrizione sulla lista elettorale proposta da un terzo, l'azione non potrà intentarsi che dall'individuo, del quale si sarà chiesta l'iscrizione (1).

(*Regolamento, art.* 36).

Commenti.

Il diritto di contraddire una decisione della Deputazione provinciale spetta soltanto ai Comuni ed ai privati; non può quindi il Prefetto farsi contradditore presso le Corti d'Appello e di Cassazione.

Dando la legge il diritto di reclamo ai Comuni, intese di darlo alla loro vera rappresentanza, cioè al Consiglio, e la Giunta non potrà ciò fare se non in caso d'urgenza (Art. 94 della Legge).

Giurisprudenza.

La Legge comunale non ha stabilito formole sacramentali pel procedimento da tenersi quanto all'azione da prodursi alla Corte d'Appello a senso degli articoli 39 e 75 di essa Legge, sia con atto di parte, sia con ricorso diretto alla Corte stessa. Non può quindi dirsi nullo il procedimento per atto di parte, mentre anche in questo modo lo scopo è raggiunto, cioè che il giudizio sia contestato fra le parti interessate. Non può impugnarsi l'atto d'irritualità per non essersi depositata copia nell'uffizio del Pubblico Ministero, quando consti che la parte ricorrente ebbe cura di comunicarlo direttamente al Sindaco, come può essere dimostrato dal referto dell' usciere e dal *visto* appostovi dallo stesso Sindaco (2) (*Sentenza della Corte d'Appello di Napoli*, 29 *ottobre* 1866).

---

(1) Vedi la nostra *Enciclopedia legale amministrativa*, Appendice (Vol. III).

(2) Non può esservi dubbio poi che contro la decisione della Corte d'Appello sia aperto il ricorso in cassazione. L'articolo 75 della Legge comunale nulla dice in proposito; ma avendo disposto che nella questione di capacità è ammessa l'azione giuridica, questa deve esercitarsi in tutta la sua pienezza ed integrità: nè potrebbe esservi alcuna ragione per limitarla alla Corte d'Appello ed impedire lo sperimento del ricorso in cassazione. Se l'articolo suddetto cita il solo articolo 39 dove si parla del ricorso della Corte d' Appello, ciò deve intendersi in un modo semplicemente indicativo, non già limitativo.

— L'articolo 39 della Legge comunale accorda il diritto di farsi contradditori presso le giudiziarie Magistrature ai soli Comuni ed ai privati interessati, escludendo con ciò la Deputazione provinciale, o chi per essa, quale Autorità chiamata a proferire la sua decisione in sede amministrativa, e che come tale non può costituirsi parte in causa, massime in cassazione. È quindi irricevibile il ricorso del Prefetto contro una decisione d'appello, che annullò la esclusione da quella decretata di dati elettori, dal novero dei Consiglieri comunali (*Sentenza del Tribunale di 3ª istanza di Venezia*, 22 *maggio* 1867).

— La Giunta municipale non può reclamare, ai termini dell'articolo 39 della Legge comunale, essendo tale facoltà demandata dal detto articolo ai soli Comuni ed ai privati interessati. Solo in caso d'urgenza può la Giunta municipale portare reclamo, ma la facoltà di deliberare in via di urgenza, non può essere esercitata in tempo in cui sieda il Consiglio, nè in ogni caso è valevolmente usata se nella deliberazione non è indicata la causa dell'urgenza (*Decisione della Deputazione provinciale di Napoli*, 3 *febbraio* 1869).

— Per l'articolo 139 della Legge sull'ordinamento giudiziario, quando nè dal Comune, nè dai privati, siasi promossa azione ai termini dell'articolo 39 della Legge comunale e provinciale, bene è dato al Pubblico Ministero sperimentare azione diretta a far dichiarare la decadenza di un Consigliere comunale (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma*, 5 *marzo* 1879).

— A tenore della Legge comunale e provinciale distinti sono i casi d'intimazione da quelli di notificazione nelle forme giudiziarie. Gli articoli 32, 39 e 75 contemplano l'intimazione, e gli articoli 35 e 36 accennano alla notificazione giudiziaria. La intimazione si eseguisce senza spese per opera dell'inserviente comunale. La deliberazione consiliare colla quale si rigetta il ricorso contro l'elezione di un Consigliere comunale, è legalmente portata a conoscenza dei reclamanti mercè la semplice intimazione per mezzo del messo municipale, dappoichè nel caso torna applicabile l'articolo 75, il quale richiama espressamente l'articolo 39, che prescrive, non già la notificazione giudiziaria del procedimento amministrativo, ma la semplice intimazione. È legittima e non contraria alla legge la pratica o consuetudine di un Municipio di far intimare le decisioni consiliari relative a questioni elettorali ad un solo dei più ricorrenti, quando l'interesse di essi sia comune. Il termine di dieci giorni per ricorrere alla Corte d'Appello dalle decisioni consiliari in questioni elettorali è perentorio, pel combinato disposto degli articoli 39 e 75 della citata Legge (*Sentenza della Corte d'Appello di Venezia*, 25 *marzo* 1879).

— I ricorsi alla Corte d'Appello contro le decisioni del Consiglio comunale in materia di eleggibilità debbono essere prodotti entro il termine di dieci giorni di che all'articolo 39 della Legge comunale. Tali ricorsi sono pur tuttavia ricevibili anche oltre tal termine, quando non sia stata fatta all'interessato la notificazione giudiziaria della decisione comunale da cui emergano i motivi su cui la decisione stessa è fondata. Ciò si

deduce dal tenore del citato articolo, in cui è detto che il termine per ricorrere decorre dalla intimazione del provvedimento. Non supplisce a tale intimazione una comunicazione sommaria della decisione per parte della Giunta municipale. Non è eleggibile a Consigliere comunale chi ha lite vertente col Comune quale erede del defunto suo genitore. Non lo è del pari chi è cauzionante del tesoriere comunale, ed è perciò tenuto a rispondere di qualunque inadempimento degli obblighi da questo assunti (*Sentenza della Corte d'Appello d'Aquila*, 2 *maggio* 1879).

— Il reclamo alla Corte d' Appello contro le decisioni del Consiglio comunale che abbiano pronunciata la decadenza di un Consigliere, deve essere depositato nella cancelleria della Corte, accompagnato dai relativi documenti, nel termine perentorio di dieci giorni dalla noticazione della decisione che si vuole impugnare. Non basta che la notificazione del ricorso al Comune sia seguita nel termine di dieci giorni, giacchè la legge ha prescritto in modo imperativo, non già l'intimazione, ma la presentazione del ricorso, nel termine suddetto. Epperciò il ricorso presentato alla cancelleria oltre questo termine è assolutamente inammissibile (1) (*Sentenza della Corte d'Appello d'Aquila*, 27 *giugno* 1879).

— La Corte d' Appello chiamata a giudicare della capacità elettorale dei cittadini, a norma degli articoli 39 e 75 della Legge comunale e provinciale, non deve occuparsi della nullità della deliberazione consiliare per vizi di forma, che va disaminata dalla competente Autorità amministrativa, giusta l'articolo 36 della stessa Legge. La disposizione dell'articolo 25 della predetta Legge, che dichiara ineleggibili coloro i quali abbiano avuto il maneggio del danaro comunale e non ne abbiano reso il conto, non può applicarsi ai componenti la Giunta municipale tenuti ad un rendiconto morale ai termini degli articoli 85, 86 e 96 di detta Legge. Colui il quale, nell' adempiere un temporaneo incarico, eroga una somma che gli viene rimborsata dal Comune da cui è stato incaricato, non diventa contabile a norma dell'articolo 126 della Legge, che reputa tale solo chi, non essendo esattore, senza legale autorizzazione s'ingerisca nel maneggio del denaro comunale. La Corte d' Appello dovendo giudicare esclusivamente circa la capacità elettorale degli individui proclamati Consiglieri, non può vagliare la pretesa di surrogare ad un Consigliere ritenuto incompatibile, colui che dopo gli eletti abbia riportato maggior numero di voti sia perchè il Comizio elettorale non sarebbe stato invitato all'elezione dell' altro Consigliere, sia inoltre perchè avrebbe dovuto prima pronunciarsi la decadenza di colui che si riteneva incapace (2) (*Sentenza della Corte d'Appello di Napoli*, 12 *dicembre* 1879).

---

(1) La Corte d'Appello di Catanzaro, con la sentenza 28 luglio 1879 ritenne non applicabili al procedimento elettorale la regola riguardante la procedura ordinaria. Ed un identico principio venne pure ammesso dalla Corte d'Appello di Modena, con la sentenza 25 agosto 1879.

(2) E ciò è giusto, perchè, secondo il parere del Consiglio di Stato 7 febbraio 1877, il Consigliere comunale non perde *ipso jure* siffatta sua qualità, ma occorre che la causa d' incapacità sia prima riconosciuta e dichiarata espressamente dal Consiglio.

— È inammissibile la dimanda presentata direttamente alla Corte d'Appello per l'inscrizione nella lista elettorale, imperocchè in materia elettorale non si fa luogo a ricorrere all'Autorità giudiziaria, che in via di reclamo, vale a dire quando siasi esaurita la via amministrativa, il che importa che sulla domanda abbiano già pronunciato il Consiglio comunale o la Deputazione provinciale (*Sentenza della Corte d' Appello di Torino*, 9 *giugno* 1880).

Articolo 40.

La causa sarà decisa sommariamente ed in via d'urgenza, senza che sia d'uopo del ministero di causidico o d'avvocato, e sulla relazione che ne verrà fatta in udienza pubblica da uno dei Consiglieri della Corte, sentita la parte od il suo difensore, e sentito pure il Pubblico Ministero nelle sue conclusioni orali.

Commenti.

Non si ritenne necessario l' intervento di avvocato o procuratore trattandosi quasi sempre di questioni di diritto che possono essere decise senza speciali discussioni dal Tribunale coll'intervento del Pubblico Ministero preposto all' osservanza della legge.

Giurisprudenza.

Non è richiesto dalla legge che il ricorso che si faccia alla Corte d'Appello contro le elezioni di un Consigliere e il decreto presidenziale che fissa l'udienza per la discussione, siano notificati per mezzo d'usciere a colui della elezione del quale si tratta. La detta notificazione non è necessaria a senso degli articoli 39, 40 e 41 della Legge comunale, i quali esigono soltanto per la introduzione e decisione della causa elettorale davanti alla Corte la presentazione del ricorso d'appello e dei titoli correlativi, il successivo loro deposito nell' ufficio del Pubblico Ministero incaricato di sostenere, secondo giustizia, la contraddetta deliberazione amministrativa, e l' audizione del ricorrente e del Pubblico Ministero prima di decidere, dovendo il giudizio spedirsi in modo sommario e d'urgenza senza mestieri di causidico o d' avvocato. Nè puossi trarre argomento in contrario dall' articolo 35 della Legge comunale, mentre lo stesso contempla il caso ben diverso dei richiami da indirizzarsi al Prefetto, previsti nell'articolo 34 e da risolversi dalla Deputazione provinciale giusta l'articolo 36. Quando pure la legge avesse richiesto la notificazione giudiziaria del ricorso alla parte interessata a sostenere la inammissibilità del reclamo, e questa parte è comparsa all' udienza fissata per la spedizione della causa, si è supplito alla mancanza della notificazione e la procedura sarebbe regolare (*Sentenza della Corte d'Appello di Genova*, 21 *novembre* 1868).

— Il Pubblico Ministero presso la Corte d' Appello ha azione diretta per far dichiarare la ineleggibilità o la decadenza di un Consigliere comunale (1) (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma*, 29 *gennaio* 1877).

Articolo 41.

Una copia del ricorso d' appello, nel termine di tre giorni dalla presentazione del medesimo, verrà depositata nell'ufficio del Ministero Pubblico presso la Corte dal quale sarà trasmessa alla Deputazione provinciale.

Questa potrà inviare al Ministero Pubblico i titoli ed i documenti che crederà opportuni allo schiarimento dei fatti.

I titoli e documenti medesimi saranno depositati nella segreteria della Corte, onde gl' interessati ne prendano visione, e saranno poi uniti agli atti.

Articolo 42.

Se vi è ricorso in cassazione, la Corte provvederà ai termini dell' articolo 40.

Commenti.

Si avverta che la Corte di Cassazione non modifica la sentenza, ma la cassa affatto, qualora vi sieno violazioni di legge, mancanze di forma, ecc., e rimette gli atti per una successiva decisione ad un' altra Corte d' Appello, cioè ad una Corte d' Appello diversa da quella che pronunciò la prima sentenza.

Giurisprudenza.

Pel ricorso in cassazione in materia elettorale non è necessario il deposito della multa. Prodotto reclamo dal deliberato della Deputazione provinciale

---

(1) Non possiamo però fare a meno di ricordare quanto sia stata dibattuta la questione della competenza o incompetenza del Pubblico Ministero a promuovere presso la Corte d' Appello la dichiarazione di decadenza od ineleggibilità di un Consigliere comunale. Se non che quantunque d' ora innanzi la surriferita sentenza della Cassazione romana formerà stato nelle questioni analoghe, essendo codesta Corte la sola competente a decidere in ultimo grado nelle materie elettorali, in conformità della Legge 12 dicembre 1875, ci piace accennare come in senso identico avessero già pronunziato, tra le altre, la Corte di Cassazione di Firenze e le Corti d'Appello di Torino, Napoli, Aquila e Venezia, mentre quella di Trani, non che la Cassazione di Napoli, si fossero dipartite dalle prime. La Suprema Corte napoletana infatti colla sentenza 7 luglio 1874 ritenne che « Il Pubblico Ministero non possa ricavare alcuna competenza a ricorrere d'ufficio invocando l'articolo 139 della Legge 6 dicembre 1865 sull' ordinamento giudiziario, che gli dà, tra le altre cose, azione diretta per fare eseguire ed osservare le leggi d'ordine pubblico : dappoichè a parte la questione se una legge che riguarda la capacità elettorale possa dirsi di ordine pubblico) esso può promuovere l'azione diretta, quando non sia stata attribuita ai pubblici funzionari ; mentre nel caso il legislatore ha voluto che l'azione giuridica in fatto di elezioni fosse esercitata dai Comuni o dai privati interessati ».

per essere stato il reclamante escluso dalla lista per la mancanza del doppio requisito del censo, cioè, e della capacità, bene è respinto dalla sentenza il reclamo ove si riscontri non sussistente il requisito del censo ed in tal caso non è necessario discendere all' esame del secondo requisito, quello della capacità. Il reclamo prodotto nei suddetti termini esclude che possa attaccarsi la sentenza come sopra pronunziata per vizio di ultrapetizione ed omessa discussione sul fondamento che essa, contrariamente a quanto fece il deliberato della Deputazione provinciale, non distinse tra due requisiti, il censo e la capacità, e li ritenne ambedue mancanti, mentre la Deputazione provinciale uno ne aveva ammesso sussistente (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma*, 5 *gennaio* 1880).

Articolo 43.

L'appello introdotto nel termine indicato all' articolo 39 contro una decisione per cui un elettore sia stato cancellato dalla lista, ha un effetto sospensivo.

Commenti.

La legge, nel dare l'effetto sospensivo alla decisione della Deputazione provinciale, colla quale cancellò un elettore dalla lista, fu equa e provvida nel medesimo tempo, perchè partì dal principio che finchè pende il dubbio, non deve spogliarsi il cittadino di un diritto. Se fosse stato diversamente disposto, talora sarebbe accaduto che una sentenza d'appello pronunciata in riparazione di una deliberazione della Deputazione, sarebbe riuscita inutile, ove le elezioni avessero già avuto luogo.

Giurisprudenza.

Le disposizioni dell' articolo 43 della Legge comunale, concernenti gli effetti sospensivi dell'appello contro una deliberazione consiliare portante cancellazione di un elettore dalla lista, si applicano per analogia al caso in cui si porti appello da una deliberazione che pronunzia la decadenza di un Consigliere comunale, il quale ha diritto di sedere in Consiglio sino a quando non sia deciso sullo appello da esso prodotto (*Decisione del Prefetto di Messina*, 11 *novembre* 1868).

— Il tenore degli articoli 60 e 43 della Legge comunale non lascia dubbio sul diritto di essere ammessi a votare tutti indistintamente coloro i quali si presentano muniti di regolare atto di appello contro la decisione della Deputazione provinciale che li cancellò dalle liste nelle quali erano stati inscritti. Prestabilito il diritto al voto, l'efficacia del medesimo non può essere negata, senza che punto si urti nella sentenza posteriormente emanata, per cui si confermò la cancellazione dalla lista, dappoichè questa spiega naturalmente i suoi effetti per l' avvenire, e non può indurre a retroattività contro una precisa e testuale disposizione di legge (*Parere del Consiglio di Stato*, 14 *maggio* 1879).

— Giusta la lettera e lo spirito dell' articolo 43 della Legge comunale e provinciale di fronte al disposto del successivo articolo 60, ai soli impediti amministrativamente dall' esercitare il diritto elettorale, del quale già erano in possesso, la legge accorda il beneficio del sospendere l'impedimento se dimostrano di averne introdotto il giudizio davanti la Corte d'Appello. Tutti gli altri i quali pretendono di essere iscritti, per essere ammessi a votare non basta loro di produrre il certificato del ricorso alla Corte d'Appello, ma debbono dimostrare che il loro diritto sia stato per sentenza riconosciuto (*Parere del Consiglio di Stato*, 21 *gennaio* 1880).

— Ai termini delle combinate disposizioni degli articoli 43 e 60 della Legge comunale è indispensabile la esibizione effettiva del certificato del ricorso autenticato dalla cancelleria della competente Corte d'Appello, all'uopo di dar diritto all'elettore cancellato dalla lista di poter essere ammesso nella sala del Comizio a deporre il suo voto nell'urna. Quindi nel senso e per gli effetti della legge non può stare per equipollente del detto certificato un telegramma del Cancelliere della Corte, il quale, non recando e non potendo recare la autenticazione del certificato, si riduce ad un semplice annunzio, di cui l' ufficio elettorale non può tener conto (*Parere del Consiglio di Stato*, 27 *febbraio* 1880).

Articolo 44.

I ricevitori delle contribuzioni dirette, ed i tesorieri comunali, dove esistono, saranno tenuti di spedire su carta libera, ad ogni persona portata sul ruolo, l' estratto relativo alle sue imposte, ed a chiunque creda di contraddire ad un'inscrizione fatta sulla lista, i certificati negativi, ed ogni estratto di ruolo dei contribuenti.

Non potranno a tal titolo riscuotersi dai ricevitori e dai tesorieri comunali che 5 centesimi per ogni estratto di ruolo concernente il medesimo contribuente.

Commenti.

È da avvertire che per la Legge vigente sul bollo, sono esenti da questa tassa anche i reclami in merito alle decisioni elettorali.

Giurisprudenza.

Se l' articolo 44 della Legge comunale impone l' obbligo ai ricevitori delle contribuzioni dirette ed ai tesorieri comunali di rilasciare ad ogni cittadino, in carta libera, gli estratti delle loro imposte in materia di elettorato, non si può però ammettere che quest'ultimo obbligo si traduca in un diritto e competenza esclusiva di essi a rilasciare tali certificati, e in un rifiuto di ogni altra prova e di ogni altro documento, derivanti da altre fonti legali (*Sentenza della Corte di Cassazione di Napoli*, 21 *agosto* 1868).

Articolo 45.

La Giunta municipale farà eseguire sulla lista le rettificazioni decretate dalla Deputazione provinciale ed ordinate in virtù di sentenze proferite nelle forme prescritte negli articoli che precedono, sulla notificazione che ad essa ne verrà fatta.

Articolo 46.

Le elezioni si faranno dopo la tornata di primavera, ma non più tardi del mese di luglio.

Un manifesto della Giunta, pubblicato quindici giorni prima indica il giorno, l'ora ed i luoghi della riunione.

(*Regolamento, art.* 26).

Commenti.

Il termine di quindici giorni è assoluto, e non può per alcuna ragione abbreviarsi, come pure sono assolute le indicazioni del giorno, ora e luogo della riunione. La violazione anche di una sola di queste prescrizioni potrebbe portare nullità alle elezioni.

Così pure non si può decampare dal fare le elezioni durante la sessione di primavera e mentre furono annullate elezioni fatte prima di questa sessione, non furono annullate le elezioni fatte dopo il termine stabilito dalla legge, per ragione che, diversamente adoperando, si aggraverebbe maggiormente l'inconveniente del non essere state fatte in tempo opportuno.

Giurisprudenza.

Annullate le operazioni elettorali deve procedersi a nuove elezioni, anche se trascorso il termine, di cui è parola all'articolo 46 della Legge comunale (*Parere del Consiglio di Stato*, 8 *marzo* 1867).

— La legge non prescrive che agli elettori sia mandato l'invito a domicilio, bastando il manifesto di convocazione della Giunta municipale (1) (*Decreto del Prefetto di Potenza*, 20 *agosto* 1867).

— La disposizione dell' articolo 46 della Legge comunale, secondo la quale l'avviso di convocazione dell' assemblea deve precedere di quindici

---

(1) In questo senso si era già pronunziato il Consiglio di Stato, col parere del 26 gennaio 1864. È poi prezzo dell' opera osservare che non può essere valido motivo di ritardare la convocazione degli elettori per la rinnovazione del quinto dei Consiglieri, quello di voler aspettare che siano corretti i ruoli di qualche imposta per inscrivere nuovi elettori nelle liste, massime quando queste liste sono definitivamente approvate. Bene quindi fece la Deputazione provinciale col mandare d'ufficio a procedersi alla convocazione del Comizio elettorale (*Parere del Consiglio di Stato*, 17 *ottobre* 1868).

giorni la votazione, è assoluta; e quindi è contrario alla legge l'accorciamento di quel termine. Sono in conseguenza viziate di nullità le elezioni a termini abbreviati e quando anche non vi sia reclamo devono annullarsi d'ufficio (*Parere del Consiglio di Stato*, 10 *gennaio* 1868).

— Sono viziate di nullità e devono annullarsi le operazioni elettorali se furono fatte in luogo diverso da quello indicato nel manifesto della Giunta municipale. Il concorso di molti elettori e la facilità di conoscere il luogo ove realmente facevasi la riunione e simili circostanze di fatto non possono validare ciò che ai termini di legge è nullo, perchè non possono supplire o cangiare il manifesto della Giunta dalla legge prescritto, nè può addursi a riconoscenza della validità della elezione la mancanza di protesta avanti l'ufficio elettorale, perchè gli assenti hanno una sufficiente ragione del loro non intervento ad un luogo diverso da quello dalla Giunta municipale indicato (*Decreto della Deputazione provinciale di Molise*, 20 *agosto* 1866, *e parere del Consiglio di Stato*, 5 *gennaio* 1869).

— Se non ostante il disposto dell'articolo 46 della Legge comunale, le elezioni si fecero nel mese di agosto, nondimeno si devono ritenere valide, essendo ciò conforme alla retta intelligenza della legge ed alle esigenze del regolare andamento delle amministrazioni; quando specialmente il ritardo non si può attribuire ad intenzione di frodare la legge, e non si è provato che da esso sia avvenuta alcuna lesione del diritto elettorale (*Parere del Consiglio di Stato*, 20 *febbraio* 1869).

— Se il manifesto di convocazione non segna l' ora ed il luogo della riunione, l'elezione è nulla. Non vale che siasi rimediato a tale omissione con un posteriore manifesto, se questo non fu pubblicato anche quindici giorni prima delle elezioni. La precisa esecuzione dell' articolo 46 della Legge comunale è condizione essenziale alla validità delle elezioni, in quanto riguarda un termine tassativo di pubblicità preordinato dalla legge ad ottenere il maggior concorso possibile di elettori. Se sul rifiuto della Giunta di intimare le elezioni, la Deputazione provinciale ha provveduto d'ufficio, lasciando nel decreto alla Giunta stessa, di designare il luogo, e l'ora, una volta che questa ha trascurato di dare tali indicazioni, per cui fu necessario l'invio di un Commissario sul luogo, non poteva questi supplire fuori di tempo a quella negligenza senza viziare di nullità tutta l'operazione elettorale (*Parere del Consiglio di Stato*, 22 *luglio* 1869).

— Giusta la costante giurisprudenza del Consiglio di Stato l'articolo 46 della Legge comunale fu sempre interpretato nel senso che nel computo dei quindici giorni non possano comprendersi, nè il giorno della pubblicazione del manifesto, nè il giorno delle elezioni: epperò dovranno annullarsi le elezioni, se non siano decorsi quindici giorni intieri (*Parere del Consiglio di Stato*, 30 *aprile* 1879).

— Gli atti compiuti dal Consiglio comunale rinnovato mediante elezioni generali sono pienamente legittimi, ancorchè più tardi quelle elezioni siano annullate. Quindi le nuove elezioni devono farsi con la scorta delle nuove liste elettorali rivedute dal detto Consiglio comunale ed approvate dalla

Deputazione provinciale. In altri termini, gli effetti della dichiarazione di nullità delle elezioni cominciano soltanto dal momento in cui venne emessa tale dichiarazione, e non si retrotraggono agli atti che il Consiglio comunale doveva eseguire per disposizione di legge ed ha eseguito nella giusta presunzione della sua legale esistenza (*Parere del Consiglio di Stato*, 30 *agosto* 1879).

— Le decisioni della Deputazione provinciale in materia di elezioni sono definitive ed inappellabili. L'articolo 46 della Legge non prescrive che il manifesto elettorale debba contenere il nome e cognome dei Consiglieri da surrogarsi, giacchè si limita a dichiarare obbligatoria la indicazione del giorno, dell'ora e dei luoghi della riunione. Invece è l'articolo 51 della Legge suddetta che prescrive il luogo ed il tempo, in cui devono essere resi pubblici i nomi dei Consiglieri da surrogarsi e di quelli che rimangono in ufficio, cioè col fare obbligo che le liste relative debbono restare affisse nella sala delle adunanze elettorali durante il corso delle operazioni. Quindi è che ove un Consigliere comunale venga a cessare di vivere, dopo la pubblicazione del manifesto per le elezioni ordinarie, e prima del giorno stabilito dalla Giunta municipale, per procedersi alle elezioni istesse, nulla si oppone, perchè in questo giorno possa essere surrogato, comprendendosi il suo nome nell'elenco dei Consiglieri da surrogarsi (1) (*Nota del Ministero dell' Interno al Prefetto di Bari*, 18 *novembre* 1879).

— Constatato dalle ufficiali dichiarazioni del messo comunale, confermate e certificate dal Sindaco che il manifesto elettorale fu pubblicato a norma di legge, cioè che dalla data della sua pubblicazione al giorno delle elezioni decorse il termine di quindici giorni, non può avere alcuna conseguenza che il manifesto stesso per errore porti una data posteriore a quella dell'effettiva pubblicazione. Non potrebbe quindi nel caso essere accolta una denuncia contro le seguite elezioni per violazione di legge, e ciò tanto più se non furono contestate le dichiarazioni del messo comunale e del Sindaco (*Parere del Consiglio di Stato*, 7 *febbraio* 1880).

Riforme.

Alinea 2°. Per ovviare al caso che le Giunte municipali non pubblicando in tempo il manifesto rendano illusorio questo articolo, sarebbe mestieri stabilire che qualora le Giunte municipali non pubblicassero dentro il mese di giugno il manifesto stesso, vi provvederebbe la Deputazione provinciale per l'articolo 142; così questa avrebbe tempo di adempire cotale

(1) Crediamo utile di rammentare il parere del Consiglio di Stato, 10 dicembre 1875, secondo il quale se dopo pubblicato il manifesto elettorale avvenga qualche modificazione nel numero dei Consiglieri da eleggersi, debbono di ciò essere avvertiti gli elettori. E se il manifesto elettorale fosse stato pubblicato di ufficio dalla Deputazione provinciale, la Deputazione medesima deve riformarlo nel senso della soppraggiunta modificazione, non essendo legale il suo rifiuto. Trascurandosi di adempiere alla formalità sopra rilevata le elezioni sono nulle.

formalità e tutte le elezioni amministrative si potrebbero fare nel tempo voluto dalla legge: ciò che può non avvenire ora, poichè avanti che la Deputazione provinciale abbia conoscenza dello inadempimento per parte della Giunta municipale di tale formalità, occorre una diecina di giorni e più: per cui dopo il 2° alinea si potrebbe aggiungere: « Nel caso che la Giunta municipale non abbia provveduto entro il mese di giugno alla pubblicazione del manifesto, vi supplirà la Deputazione provinciale entro la prima quindicina di luglio ».

Articolo 47.

Gli elettori di un Comune concorrono tutti egualmente alla elezione di ogni Consigliere.

Tuttavia la Deputazione provinciale per i Comuni divisi in frazioni, sulla domanda del Consiglio comunale, o della maggioranza degli abitanti di una frazione, sentito il Consiglio stesso, potrà ripartire il numero dei Consiglieri fra le diverse frazioni in proporzione della popolazione, e determinare la circoscrizione di ciascuna di esse.

La determinazione della Deputazione sarà pubblicata.

In questo caso si procederà all' elezione dei Consiglieri delle frazioni rispettivamente dagli elettori delle medesime a scrutinio separato.

(*Regolamento*, *art.* 27 e 30).

Commenti.

La maggioranza degli abitanti di una frazione la si deve rilevare dal censimento ufficiale di popolazione. Le firme apposte alle domande di riparto devono essere autenticate nelle forme prescritte dalla legge, cioè da un pubblico notaro.

Giurisprudenza.

Se la Deputazione provinciale non avesse ordinato la rinnovazione del Consiglio comunale nel decreto di riparto dei Consiglieri fra le frazioni, potrà sempre farlo in via di ordine, e le elezioni procederanno come è prescritto all'articolo 47 della Legge comunale. Il decreto che ordina il riparto produce un nuovo ordine di cose e nuovi diritti; le elezioni generali pertanto sono legittima conseguenza di quello e di questi (*Parere del Consiglio di Stato*, *emanato nel* 1866).

— Nelle domande di riparto dei Consiglieri per frazione, per determinare la maggioranza, devesi tener conto dello stato attuale della popolazione, e non può aversi riguardo a prepostere ritrattazioni di chi abbia aderito a tali domande. Non può a questo effetto negarsi il carattere di frazione a quell'aggregato che sia stato *ab antiquo* considerato come tale e distinto dal capo-luogo; che abbia una propria delimitazione; che co-

stituisca una parrocchia, e che risulti così indicato nei censimenti ufficiali. Poco vale in contrario il fatto che sia stata cancellata dalle strade obbligatorie quella che dal capo-luogo mette a questa frazione, quando risulti che tale esclusione ebbe principalmente luogo perchè colla esistenza di una strada provinciale che attraversa tutto il territorio della frazione stessa, si ritenne già pienamente raggiunto lo scopo della Legge 30 agosto 1868 (*Parere del Consiglio di Stato*, 7 *maggio* 1878).

— Contro il riparto dei Consiglieri fra le frazioni del Comune, decretato regolarmente dalla Deputazione provinciale, non regge l'eccezione addotta dal Consiglio comunale, che cioè gli elettori delle frazioni, sebbene siano in numero maggiore del doppio dei Consiglieri da eleggere, tuttavia siano analfabeti in gran parte; poichè vale a favore di essi, siccome presunzione indiscutibile, la iscrizione loro sulla lista elettorale (*Parere del Consiglio di Stato*, 30 *maggio* 1879).

— La Deputazione provinciale non può decretare il riparto dei Consigieri sulla domanda della maggioranza degli abitanti di una frazione, se non previo accertamento e degli elettori e dei maschi maggiori di età, godenti dell'esercizio dei diritti civili, ed aventi dimora nella frazione stessa a senso dell'articolo 47 della Legge comunale e dell'articolo 27 del relativo Regolamento. Quando pertanto dagli atti risulti che questo legale accertamento non abbia avuto luogo ma che siasi ciò ritenuto per semplice presunzione non corrispondente alla realtà, il riparto fatto dalla Deputazione provinciale è irregolare e deve essere annullato (*Parere del Consiglio di Stato*, 4 *giugno* 1879).

— A senso dell'articolo 47 della Legge comunale e provinciale, ripartitosi dalla Deputazione provinciale il numero dei Consiglieri fra le diverse frazioni del Comune in proporzione della popolazione, gli elettori aventi il censo prescritto nelle diverse frazioni non possono esercitare il diritto di voto in tutte, ma soltanto in una di esse, salva opzione in analogia all'articolo 72 (*Sentenza della Corte d'Appello di Brescia*, 27 *agosto* 1879).

— Non è ammissibile il ricorso contro il provvedimento della Deputazione provinciale in fatto di riparto dei Consiglieri comunali fra le varie frazioni del Comune, rilasciato in seguito di regolare istanza dagli interessati a senso dell'articolo 47 della Legge comunale, ove l'esistenza di fatto di esse frazioni risulti dalle stesse deliberazioni del Consiglio comunale e da altri documenti ufficiali, e argomenti per contraddire all'apprezzamento della Deputazione medesima (*Parere del Consiglio di Stato*, 20 *settembre* 1879).

— Gli articoli 47 e 49 della Legge comunale prescrivono, che quando i Consiglieri sono ripartiti per frazioni, ogni frazione deve precedere alla elezione a scrutinio separato, e ognuna di esse deve concorrere esclusivamente alla nomina dei proprî Consiglieri. Epperciò se in un'elezione generale mancarono gli elettori d'una frazione e quindi non si potè procedere alla nomina dei Consiglieri attribuitile, non può l'ufficio principale

sostituire a rappresentarla coloro che avessero riportati maggiori voti dopo i Consiglieri delle altre frazioni, ma deve proclamare l'esito della votazione delle frazioni che vi hanno preso parte, e lasciar vuoti i posti dei mancanti (*Parere del Consiglio di Stato*, 22 *ottobre* 1879).

— Il riparto dei Consiglieri fra le diverse frazioni di un Comune, a norma dell'articolo 47 della Legge comunale, può essere dalla Deputazione provinciale consentito nel concorso delle circostanze prestabilite; ma non è imposto come obbligo assoluto alla Deputazione di usare di tale facoltà. Quindi se l'apprezzamento della Deputazione provinciale sull'opportunità o no del chiesto riparto è sindacabile dal Governo sui ricorsi degli interessati, non è il caso però, trattandosi di un ricorso di due abitanti contro il rifiuto della Deputazione stessa di stabilire il riparto dei Consiglieri, di contraddire alle deliberazioni negative del Consiglio comunale ed agli argomenti svolti dalla Deputazione all'appoggio di opportune indagini; e perciò il ricorso stesso deve essere respinto (*Parere del Consiglio di Stato*, 25 *ottobre* 1879).

— È viziata di nullità la deliberazione della Deputazione provinciale intorno al chiesto riparto dei Consiglieri del Comune fra le frazioni, se tale deliberazione fu presa sopra la istanza del rappresentante di una frazione che non fu comunicata prima al Consiglio comunale per le sue deliberazioni, come prescrive l'articolo 47 della Legge comunale. Nè vale il fatto che il Consiglio comunale siasi occupato anteriormente a quella istanza di una proposta fatta all'intento medesimo da un Consigliere, poichè questa circostanza non poteva dispensare la Deputazione provinciale dall'osservanza di quanto è dalla Legge in termini precisi richiesto, nè può far certi di una conforme deliberazione del Consiglio comunale in seguito di nuove discussioni (*Parere del Consiglio di Stato*, 29 *ottobre* 1879).

— Devesi ritenere come regolare la istanza pel riparto dei Consiglieri di un Comune, ogni volta che dalle speciali circostanze del caso non risulti che manchino sicure guarentigie della verità di essa. La Deputazione provinciale nello statuire sulla istanza pel riparto deve dare piena esecuzione al disposto all'articolo 47 della Legge comunale, il quale vuole che essa faccia il riparto del numero dei Consiglieri fra le diverse frazioni in proporzione della popolazione, e che determini la circoscrizione di ciascuna di queste frazioni. Pertanto qualora la Deputazione provinciale si limiti a dichiarare in massima il riparto senza eseguirlo e determinarlo a senso di legge, fa un provvedimento incompleto e nullo, e che merita di esser tolto di mezzo, salva ogni discussione di merito (*Parere del Consiglio di Stato*, 19 *novembre* 1879).

— Per l'articolo 47 della Legge comunale e provinciale è rimesso al prudente arbitrio della Deputazione provinciale il riparto dei Consiglieri fra le diverse frazioni; per le quali vanno intese le borgate in cui esistono molti elettori con distinti interessi. Essa Deputazione è la sola competente ad apprezzare le condizioni topografiche ed economiche delle frazioni. Nessuna disposizione di legge richiede che le firme degli istanti

siano autenticate, e può la Deputazione provinciale ritenerle per vere quando non sono singolarmente contestate, nè vengono impugnate dai firmatari (*Parere del Consiglio di Stato*, 18 *dicembre* 1880).

La Sezione, ecc.

Vista la relazione del Ministero dell'Interno, delli 17 novembre scorso (Divis. 3ª, Sez. 1ª, nº 15168 - 1 - 111713) relativa al ricorso del Consiglio comunale di Sandrigo contro la decisione della Deputazione provinciale di Vicenza che ripartì tra le diverse frazioni di Sandrigo i Consiglieri comunali, assegnandone 14 a Sandrigo e 3 a ciascuna delle borgate di Lupia e di Ancignano;

Sentito il relatore:

Ritenuto che con istanza 28 ottobre 1879 gli abitanti delle borgate Lupia ed Ancignano dimandarono al Comune di Sandrigo il riparto dei Consiglieri in proporzione della rispettiva popolazione;

Che la Giunta municipale con relazione 20 dicembre successivo ne proponeva la reiezione per diversi motivi fra i quali il non essere il Comune diviso in frazioni e non avere le borgate interessi o patrimonio loro proprio perchè hanno una limitata popolazione, il trovarsi a poca distanza dal centro del paese, alla distanza cioè di poco più di due chilometri con ottime strade, il fruire un eguale trattamento del centro e finalmente perchè mancavano le firme dei ricorrenti di qualunque legalizzazione che ne constatasse l'autenticità;

Che il Consiglio comunale, in seduta 7 gennaio 1880, deliberò a pieni voti di rimettersi alla Deputazione, la quale con deliberazione 15 maggio accolse la dimanda ed in applicazione dell' articolo 47 della Legge comunale e provinciale assegnò, seguendo le basi del censimento 1871, alla frazione di Sandrigo 14 Consiglieri ed alle frazioni o borgate di Lupia ed Ancignano 3 Consiglieri per cadauna;

Che confutando le osservazioni della Giunta municipale a ragione del proprio deliberato la Deputazione considerò essere dall' articolo 47 della Legge rimesso al prudente suo arbitrio il riparto del numero dei Consiglieri e doversi assecondare la domanda, ove non concorrano motivi salienti ed eccezioni che si oppongano alla dimanda: essere estraneo all'indole della domanda il fatto che il Comune renda compartecipi degli utili e dei vantaggi le borgate; doversi intendere per frazioni l'aggregazione di persone distanti dal centro, in cui si accumuli una quantità d'interessi proprî e distinti, essere a senso anche dell'articolo 15 della Legge assimilate le borgate alle frazioni ed essere assodata nel caso concreto la idea della frazione dal numero degli abitanti e dall'appartenere a diverse parrocchie che formano per consuetudine centri affatto indipendenti e distinti dal principale; che limitati anche i crocesegnati, stando ai dati esposti dal Sindaco, su 107 abitanti appartenenti alla frazione di Ancignano 75 firmarono la istanza, e ben 103 sui 151 che appartengono a quella di Lupia senza contestazione delle firme;

Che contro tale decreto, debitamente autorizzato dal Consiglio comunale, ricorre la Giunta municipale di Sandrigo, riportandosi ai motivi della sua relazione già sopra indicati;

Considerato che la Legge coll'articolo 47 rimette al prudente arbitrio della Deputazione provinciale il riparto dei Consiglieri fra le diverse frazioni sotto il qual nome intendonsi le borgate in cui esistono molti elettori con distinti interessi. e che essa sola è competente ad apprezzare le condizioni topografiche ed economiche delle frazioni; che semplici allegazioni non bastano a contraddire il criterio della Deputazione;

Che nessuna disposizione di legge richiede che le firme degli istanti siano au-

tenticate, e può la Deputazione provinciale ritenerle per vere quando non sono singolarmente contestate, nè vennero impugnate dai firmatari;

Che nella specie, anche detratte dall'istanza le firme contestate, le altre rappresentano abbondantemente la maggioranza degli abitanti voluta dalla legge perchè sia ammesso il riparto.

Concorrendo nell'avviso espresso nella relazione ministeriale, è di parere che il ricorso del Comune di Sandrigo del quale si tratta debba essere respinto.

Articolo 48.

Il diritto elettorale è personale; nessun elettore può farsi rappresentare, nè mandare il suo voto per iscritto.

Commenti.

Il diritto elettorale non può esercitarsi mediante procura, e la legge ha così stabilito per torre l'adito e la facilità alle mene, e alle brighe elettorali.

Articolo 49.

Gli elettori si riuniscono in una sola assemblea. Eccedendo gli elettori il numero di 400, il Comune si divide in sezioni. Ogni sezione comprende 200 elettori almeno, e concorre direttamente alla nomina di tutti i Consiglieri salvo il caso previsto nell'ultimo paragrafo dell'articolo 47.

(*Regolamento, art.* 29).

Commenti.

Quantunque in questo articolo si usi la dizione « si divide » che include un significato imperativo, ciò nulla meno l'infrazione di questa prescrizione non può fare annullare le elezioni, riferendosi quest'articolo più alla forma colla quale debbono raccogliersi i suffragi, che alla sostanza.

Giurisprudenza.

Sebbene l'articolo 49 della Legge comunale prescriva che eccedendo gli elettori il numero di 400, l'assemblea dev'essere divisa in sezioni, pure l'inesecuzione di questa prescrizione non può fare annullare le elezioni. L'articolo suddetto concerne il rito secondo il quale debbono raccogliersi i suffragi, e non già la sostanza: e le irregolarità che non esercitano influenza sul risultato dell'elezione non sono, nè possono essere causa di nullità (*Atti della Camera elettiva*, 9 *maggio* 1848, 5 *e* 9 *gennaio* 1858; *Decreti delle Deputazioni provinciali di Novara e di Napoli*, 3 *agosto* 1862 *e* 17 *ottobre* 1865).

— La disposizione dell'articolo 49 della Legge comunale per la divi-

sione in più sezioni allorquando il numero degli elettori superasse i 400, non è tassativamente obbligatoria, per modo che l'inosservanza di essa traesse seco la nullità delle elezioni (*Parere del Consiglio di Stato, 8 maggio* 1880).

Articolo 50.

Avranno la presidenza degli uffici provvisori delle adunanze elettorali il Sindaco, gli Assessori, ed in caso d'impedimento i Consiglieri più anziani.

I due elettori più anziani d'età ed i due più giovani faranno le parti di scrutatori.

L'ufficio nominerà il segretario, che avrà voce consultiva.

(*Legge, art.* 206).

Commenti.

Per Consiglieri anziani non devono già ritenersi quelli che sono più vecchi d'età, ma bensì quelli di nomina più antica, e tra due di nomina contemporanea, avrà la preferenza il maggiore d'età.

L'adunanza elettorale non potrà mai passare a costituire l'ufficio provvisorio, se non sieno presenti almeno sei elettori, essendo tale il numero di cui deve essere costituito.

Giurisprudenza.

Se contrariamente al disposto dell'articolo 50 della Legge comunale, l'ufficio provvisorio non viene formato dai due elettori più anziani e dai due elettori più giovani, e si fa invece comporre dai membri della Giunta municipale, l'elezione deve ritenersi nulla (*Decreto della Deputazione provinciale di Napoli*, 10 *ottobre* 1865).

— I Consiglieri comunali anziani non sono dalla legge chiamati a surrogare gli Assessori municipali mancanti, meno che nei casi tassativamente indicati dalla legge, in cui lo Assessore avrebbe fatto le vecì del Sindaco. Con la nomina di supplenti la legge ha provveduto al caso di mancanza degli Assessori della Giunta, e nulla ha prescritto in previdenza del caso che anche i supplenti mancassero. Le disposizioni degli articol 50 e 108 concernono casi particolari ben diversi dal caso in cui il Consigliere anziano sarebbe chiamato a far parte di un Corpo deliberante, per il quale non è stato eletto dal Consiglio, nè designato dalla legge, la quale volle spingere le sue previsioni anche all'eventualità della mancanza dei supplenti, quando trattavasi di provvedere a funzioni affidate al solo Sindaco, il cui esercizio non potrebbe patire veruna dilazione, ma non quando si tratta della composizione della Giunta. Il parere emesso in contrario dal Consiglio di Stato il 25 agosto 1862, è inapplicabile, perchè in questo trattavasi della nullità di un atto di appalto fatto di urgenza dal Municipio di Mozara, coll'intervento di due Consiglieri anziani, in luogo di due Asses-

sori mancanti: nullità che era stata pronunziata dal Prefetto di Trapani. Il Consiglio di Stato non potè consentire all' annullamento di un contratto compiuto in buona fede, e che non aveva dato occasioni a reclami: contratto che, data l'urgenza, poteva anche conchiudersi dal Sindaco, assumendone la responsabilità, e salva la convalidazione ulteriore dell'Autorità competente; ma con tutto ciò non dichiarava il Consiglio di Stato che i Consiglieri comunali avessero supplito legittimamente gli Assessori, e diceva soltanto che il Sindaco aveva fatto appello al loro concorso per analogia alle disposizioni degli articoli della Legge 1859, identici agli articoli 50 e 108 di quella del 1865 (*Parere del Consiglio di Stato*, 17 *gennaio* 1868).

— Non si può annullare l'elezione perchè l'ufficio provvisorio, in mancanza del Sindaco, era presieduto dall'Assessore anziano, o da un suo delegato, quando risulta che la presidenza fu tenuta da un Assessore. Secondo l'articolo 50 della Legge comunale possono presiedere l'ufficio provvisorio il Sindaco o gli Assessori, senza che per questi si esiga la qualità di anziano, come si richiede nel semplice Consigliere (*Parere del Consiglio di Stato*, 7 *luglio* 1869).

Articolo 51.

La lista degli elettori, quella dei Consiglieri da surrogarsi e la lista dei Consiglieri che rimangono in uffizio, dovranno restare affisse nella sala delle adunanze durante il corso delle operazioni.

Articolo 52.

L'adunanza elegge a maggioranza relativa di voti il presidente e quattro scrutatori definitivi, tenendo nota degli eletti che dopo questi ebbero maggior numero di voti.

L'ufficio così definitivamente composto, nomina il segretario definitivo avente voce consultiva.

(*Regolamento*, *art.* 28).

Commenti.

A segretario definitivo potrà essere chiamato anche il Segretario comunale quantunque non sia elettore, il che non può aver luogo nello ufficio provvisorio; e pare che la ragione di una tale disposizione stia nel voler limitare nell'ufficio provvisorio la preponderanza degli addetti alla gestione comunale, stantechè havvi già il presidente che è membro del Consiglio comunale.

Articolo 53.

Se il presidente di un collegio ricusa od è assente, resta di pien diritto presidente lo scrutatore che ebbe maggior numero di voti: il

secondo scrutatore diventa primo, e così successivamente; e l'ultimo scrutatore sarà colui che dopo gli eletti ebbe maggiori suffragi.

La stessa regola si osserverà in caso di rinunzia o di assenza di alcuno fra gli scrutatori.

Commenti.

Volendo assolutamente la legge che abbiano luogo le elezioni, ha dettato tutte le norme che si debbono seguire in caso di ricusa o di assenza per parte del presidente o degli scrutatori.

Articolo 54.

Il presidente è incaricato della polizia delle adunanze e di prendere le necessarie precauzioni onde assicurarne l'ordine e la tranquillità.

Nessuna forza armata può essere collocata senza la richiesta del presidente nella sala delle elezioni o nelle sue adiacenze.

Le Autorità civili ed i Comandanti militari sono tenuti ad ubbidire ad ogni sua richiesta.

Commenti.

La forza armata viene esclusa per levare ogni dubbio di pressione sui votanti. Del resto vi furono decisioni che statuirono essere pur valida quell'elezione in cui intervennero armati, ma solo per semplice pompa od onore.

Articolo 55.

Le adunanze elettorali non possono occuparsi di altro oggetto che della elezione dei Consiglieri; è loro interdetta ogni discussione o deliberazione.

Articolo 56.

Tre membri almeno dell'ufficio dovranno sempre trovarsi presenti alle operazioni elettorali.

(*Regolamento*, *art.* 31).

Giurisprudenza.

Non si può dire violato l'articolo 56 della Legge comunale se risulta dal processo verbale che tra il primo e il secondo appello l'urna fu custodita da due scrutatori e dal segretario. Non può riuscire efficace il ricorso contro le elezioni presentato da un elettore al Consiglio comunale, il quale sia stato notificato giudiziariamente soltanto al Sindaco e non ai nuovi Consiglieri eletti, al fine di porli in grado di sostenere la validità delle elezioni; così non può dirsi efficace il ricorso alla Deputazione provinciale contro la decisione del Consiglio comunale, se non fu notificato

ai Consiglieri eletti ed all'elettore che ricorse al Consiglio comunale, il quale elettore è interessato a difendere la decisione del medesimo. Il difetto della giudiziale notificazione dei reclami vizia e rende nulli i giudizi emessi dal Consiglio comunale e dalla Deputazione provinciale (*Parere del Consiglio di Stato*, 18 *giugno* 1879).

— Dalle combinate disposizioni dell'articolo 56 della Legge comunale e dell'articolo 31 del Regolamento apparisce manifesto come il legislatore abbia voluto che la custodia delle urne sia continua, rigorosa ed efficace, in guisa da eliminare la possibilità di una frode. Sono quindi nulle le elezioni se per ragione di tempo furono rimandate le operazioni di scrutinio al giorno seguente e l'urna non fu rigosamente custodita, giacchè trattandosi di un'urna di legno, la quale sebbene chiusa con fascie di carta e sigillate con cinque sigilli, non poteva fornire alcuna delle guarentigie richieste per allontanare la possibilità in genere di una frode; giacchè l'urna stessa era priva di chiave; le fascie di carta, con cui era chiusa non erano firmati dai membri dell'ufficio per cui potevano essere facilmente sostituite da altre; non si provvide alla custodia del sigillo; l'urna fu tolta via dall'ufficio e trasportata in casa del Sindaco (*Parere del Consiglio di Stato*, 21 *aprile* 1880).

Articolo 57.

Chi con finto nome avrà dato il suo suffragio in un'adunanza elettorale in cui non dovesse intervenire, o che si fosse giovato di falsi titoli o documenti per essere inscritto sulle liste elettorali, perderà per dieci anni l'esercizio di ogni diritto politico, senza pregiudizio delle pene che potessero per lo stesso fatto essergli inflitte a termine del Codice Penale.

Commenti.

L'intrusione nella sala elettorale, con partecipazione alla votazione, di un individuo non elettore, non vizia l'elezione se questo voto non ha influito sull'esito dell'elezione stessa.

Giurisprudenza.

Nel caso di frodi commesse durante le operazioni elettorali, la legge richiede la flagranza, non già nel senso che la prova assoluta del fatto sia raggiunta prima della chiusura delle operazioni elettorali (potendo siffatta prova venire in seguito completata), ma nel senso più limitato, che non si possa procedere se non fu scoperto o denunciato il reato durante il corso di tali operazioni, ed il colpevole sia stato nella medesima circostanza indicato (*Sentenza della Corte di Cassazione di Torino*, 13 *gennaio* 1879).

Articolo 58.

Chiunque sia convinto di avere al tempo delle elezioni causato disordini o provocato assembramenti tumultuosi accettando, portando, inalberando o affiggendo segni di riunione od in qualsiasi altra guisa, sará punito con un' ammenda da lire 10 a 50 e sussidiariamente coll'arresto od anche col carcere da sei a trenta giorni.

Saranno puniti colla stessa pena coloro che non essendo nè elettori, nè membri dell'ufficio, s' introdurranno durante le operazioni elettorali nel luogo dell'adunanza, e coloro che, non curando gli ordini del presidente, volessero far discussioni, dar prova di approvazione o di disapprovazione, od eccitassero altrimenti tumulto.

Il presidente ordinerà che sia fatta menzione della cosa nel verbale dell'adunanza, che verrà trasmesso all'Autorità giudiziaria per il relativo procedimento.

Commenti.

La semplice introduzione nella sala elettorale di individui non elettori, quantunque vietata, non vizia l'elezione, ma i contravventori vanno soggetti all' ammenda prescritta dalla legge. E infatti codesta introduzione può essere un atto tale da turbare l' adunanza, ma non da intaccare la sostanza delle elezioni, se a queste non presero parte attiva persone estranee alle stesse (Vedansi in proposito anche gli art. 190 a 193 del Codice Penale, 20 novembre 1859).

Articolo 59.

Niun elettore può presentarsi armato nell' adunanza elettorale.

Giurisprudenza.

Nessun elettore può presentarsi armato all' adunanza: tuttavia se non vi fu pressione, e se non vi sono stati disordini, non si può dare ad un tal fatto un' importanza tale da invalidare la elezione (*Atti della Camera elettiva*, 6 *dicembre* 1865).

Articolo 60.

Niuno è ammesso a votare sia per la formazione dell'ufficio definitivo, sia per l'elezione dei Consiglieri, se non trovasi inscritto nella lista degli elettori affissa nella sala e rimessa al presidente.

Il presidente e gli scrutatori dovranno tuttavia dare accesso nella sala ed ammettere a votare coloro che si presenteranno provvisti d'una sen-

tenza della Corte d'Appello con cui si dichiari che essi hanno diritto di far parte di quelle adunanze, e coloro che dimostreranno di essere nel caso previsto dall'articolo 43.

Giurisprudenza.

Comunque sia evidente l'errore materiale commesso dalla Giunta, la quale credendo di cancellare dalla lista un elettore deceduto, ha invece cancellato un suo fratello vivente, tuttavia questa circostanza non vale a dare diritto all'elettore cancellato di prendere parte alla votazione, salvo che si trovi nel caso delle eccezioni di cui nell'articolo 60 della Legge comunale. Quindi se l'ufficio elettorale lo ha non ostante ammesso a votare ove il suo voto abbia potuto influire nella elezione di alcuno dei Consiglieri, si deve annullare per questa parte la elezione, rimanendo ferme e valide nel resto le operazioni elettorali (*Parere del Consiglio di Stato*, 19 *aprile* 1879).

— Soltanto a coloro che sono impediti amministrativamente dall'esercitare il diritto elettorale del quale già erano in possesso, la legge accorda il benefizio di sospendere l'impedimento se dimostrano di avere ricorso alla Corte d'Appello contro la decisione che li ha cancellati dalla lista: e non hanno perciò diritto di votare coloro che hanno ricorso alla Corte per essere inscritti *ex novo* nella lista elettorale, se in pari tempo non dimostrano che la Corte ha riconosciuto loro per sentenza il diritto elettorale. Il Governo del Re può procedere all'annullamento delle elezioni in qualunque tempo e modo venga in cognizione che sieno state fatte in violazione della legge (*Parere del Consiglio di Stato*, 21 *gennaio* 1880).

— Ai termini delle combinate disposizioni degli articoli 43 e 60 della Legge comunale è indispensabile la esibizione effettiva del certificato del ricorso autenticato dalla cancelleria della competente Corte d'Appello, all'uopo di dar diritto all'elettore cancellato dalla lista di poter essere ammesso nella sala del Comizio a deporre il suo voto nell'urna. Quindi nel senso e per gli effetti della legge non può stare per equipollente del detto certificato un telegramma del Cancelliere della Corte, il quale non recando e non potendo recare l'autenticazione del certificato, si riduce ad un semplice annunzio di cui l'ufficio elettorale non può tenere conto (*Parere del Consiglio di Stato*, 27 *febbraio* 1880).

Articolo 61.

Aperta la votazione per l'elezione dei Consiglieri, il presidente chiama ciascun elettore nell'ordine della sua iscrizione nelle liste.

L'elettore rimette la sua scheda manoscritta e piegata al presidente che la depone nell'urna.

Commenti.

Non potrà dichiararsi nulla l'elezione se la chiamata degli elettori invece di essere stata fatta dal presidente, sia stata fatta da uno degli scrutatori. Ciascuno può di leggeri convincersi che nella sostanza la legge fu osservata.

Giurisprudenza.

Per l'ammissione all'elettorato amministrativo non importa che la scritturazione e la lettura vengano fatte più o meno francamente o in tempo più o meno lungo; basta che l'elettore sia in grado di rilevare da sè, sia pure con difficoltà, gli scritti, per non incorrere in equivoci e per sfuggire alle sorprese (*Sentenza della Corte d'Appello di Venezia*, 14 *novembre* 1879).

— Anche colui che depone nell'urna una scheda bianca, prende parte alla votazione e dimostra se non altro di non dissentire che una deliberazione sia presa, rimettendosene alla maggioranza. Perciò stabilito, come vuole la legge, che la maggioranza assoluta dei voti debba constare di metà più uno dei votanti, la scheda bianca, che si estrae dall'urna, deve essere come le altre calcolata per determinare tale maggioranza, la quale deve constare sempre di metà più uno dei Consiglieri che hanno votato (1) (*Parere del Consiglio di Stato*, 28 *novembre* 1879).

— Le disposizioni stabilite negli articoli 61 e seguenti della Legge comunale per le elezioni dei Consiglieri comunali non sono applicabili collo stesso rigore anche alle elezioni dei membri dell'ufficio elettorale definitivo. Perciò se nel procedersi alla composizione dell'ufficio definitivo si verificassero alcune delle irregolarità contemplate dai citati articoli, quando le medesime non abbiano influito sul risultato delle elezioni definitive e nessun reclamo è stato prodotto contro le operazioni elettorali susseguenti, non sono da ritenersi nulle le elezioni dei Consiglieri comunali. Quindi devono annullarsi ai termini dell'articolo 227 della Legge comunale, le deliberazioni del Consiglio comunale e della Deputazione provinciale che annullarono invece le elezioni medesime (*Parere del Consiglio di Stato*, 5 *maggio* 1880).

Riforme.

Per evitare brogli elettorali sarebbe bene che a questo articolo fosse sostituito l'articolo 81 della Legge 17 dicembre 1860 sulle elezioni poli-

---

(1) È da osservare qui che col parere del 21 agosto 1878 il Consiglio di Stato considerò che: « Per massima di giurisprudenza le schede date in bianco vengono equiparate ad una astensione; talchè a costituire la maggioranza dei voti si tiene conto del numero effettivo dei votanti, non potendosi ammettere che col mezzo delle astensioni o delle schede in bianco si voglia o si possa deludere l'effetto della nomina a cui si procede ». Si noti poi che in quel caso erano 24 i Consiglieri presenti all'adunanza e nella votazione un candidato riportò 12 voti, e l'altro 11, essendosi trovata una scheda bianca: ed il Consiglio di Stato ritenne che i 12 voti costituissero, in quel caso, la maggioranza assoluta.

Ecco una nuova contraddizione da aggiungersi alle molte altre che non fanno che esautorare quell'alto Consesso!

tiche il quale prescrive che l'elettore chiamato a votare scrive il suo voto in presenza del presidente e consegna a lui la scheda piegata per essere deposta nell'urna. In cotal modo si porrèbbe anche rimedio a tante sofisticazioni sulla portata della parola *analfabeto*, perchè si vedrebbe col fatto se l'elettore sa almeno scrivere, anche copiando i nomi dei candidati che propone.

Articolo 62.

A misura che le schede si vanno riponendo nell'urna, uno degli scrutatori od il segretario ne farà constare scrivendo il proprio nome a riscontro di quello di ciascun votante sopra un esemplare della lista a ciò destinato che conterrà i nomi e le qualificazioni di tutti i membri dell'adunanza.

Giurisprudenza.

A fronte del tassativo disposto dell'articolo 62 della Legge comunale non si può considerare come valido il metodo adoperato da uno degli scrutatori o dal segretario di non scrivere il proprio nome a riscontro di quello di ciascun votante sopra un esemplare della lista a ciò destinato ma di prendere invece nota sopra un foglio separato del nome di ogni elettore votante. Tale inosservanza della legge vizia di nullità le elezioni (*Parere del Consiglio di Stato*, 20 *marzo* 1879).

Articolo 63.

Ad un'ora dopo mezzodì, sempreché sia già trascorsa un'ora dal termine del primo appello, si procede ad una seconda chiamata degli elettori che non hanno ancora votato.

Eseguita quest'operazione, il presidente dichiara chiusa la votazione.

Giurisprudenza.

Il Consigliere comunale che è entrato nella sala delle adunanze dopo che è stata dal presidente dichiarata chiusa la votazione, sebbene non siasi ancora fatto lo spoglio delle schede, non può più pretendere di essere ammesso a votare. Il processo verbale contenente l'asserzione che il presidente aveva già dichiarato chiusa la votazione, dovendo ritenere la sua efficacia sino ad inscrizione in falso, non merita alcun riguardo l'allegazione diversa del reclamante (*Parere del Consiglio di Stato*, 10 *giugno* 1869).

— Quando non risulta dal verbale l'ora, nella quale fu cominciato il secondo appello, la elezione è nulla (*Parere del Consiglio di Stato*, 2 *maggio* 1879).

Articolo 64.

La tavola a cui siedono il presidente, gli scrutatori ed il segretario, deve essere disposta in modo che gli elettori possano girarvi intorno durante lo scrutinio dei suffragi.

Giurisprudenza.

Nella Legge comunale non vi ha alcuna disposizione che faccia obbligo ai Comuni di procedere alle elezioni in un locale capace di contenere tutti gli elettori. Quindi è destituito di fondamento quel reclamo con cui si pretenda di impugnare di nullità le elezioni pel fatto che gli elettori invece di essere stati riuniti in una sola assemblea, furono riuniti in un locale composto di diverse piccole camere aventi comunicazione l'una con l'altra: e ciò quando non è contestato che nella sala dove era l'ufficio elettorale avevano libero accesso gli elettori, e quando non venne neppure affermato che non siano state osservate le disposizioni di legge che servono a garantire la regolarità delle votazioni, e tra le altre quella che la tavola a cui sedevano il presidente e gli scrutatori fosse posta in modo che gli elettori potessero girarvi intorno durante lo scrutinio (*Parere del Consiglio di Stato*, 21 *maggio* 1879).

Articolo 65.

Aperta l'urna e riconosciuto il numero delle schede, uno degli scrutatori prende successivamente ciascuna scheda, la spiega, la consegna al presidente che ne dà lettura ad alta voce, e la fa passare ad un'altro scrutatore.

Il risultato dello scrutinio è immediatamente reso pubblico.

(*Regolamento, art.* 32 *e* 33).

Commenti.

Ove lo scrutinio non possa condursi a termine in giornata, lo si può continuare nella successiva, ma in questo caso l'ufficio elettorale mette i suggelli all'urna, nonchè alla porta della sala, i quali suggelli sono levati, previa verifica della loro intangibilità, nel giorno seguente dall' ufficio stesso, il quale farà constare il tutto da regolare verbale.

Giurisprudenza.

L'essere state deposte in una stessa urna le schede per il Consigliere provinciale e pei Consiglieri comunali, non è motivo per annullare l'elezione, purchè risulti che si sia adempito al disposto dell'articolo 65 della

Legge comunale (*Decreto della Deputazione provinciale di Napoli*, 5 *dicembre* 1865).

— Se fu deposta nell' urna una scheda e se fu quindi subito estratta pel motivo che dava segno di contenerne una seconda, la elezione è nulla, perchè si sono violati gli articoli 65 e 66 della Legge comunale, pei quali non si può aprire l'urna ed estrarne le schede se non dopo la votazione. Tale nullità se non fosse pronunciata dal Consiglio comunale e dalla Deputazione provinciale, dovrebbesi pronunciare d'ufficio con Decreto Reale, ai termini dell'articolo 227 della Legge comunale (*Parere del Consiglio di Stato*, 15 *aprile* 1869).

Riforme.

Secondo questo articolo deve immediatamente proclamarsi il risultato dello scrutinio per parte dell'ufficio elettorale. Invece coll'articolo 33 del Regolamento comunale si dànno all'ufficio stesso importanti facoltà d'esame intorno al merito intrinseco della votazione.

Ora se da un lato possono sembrare convenienti le attribuzioni date dal regolamento all'ufficio elettorale, non si può a meno dall'altro di riconoscere in cosiffatte attribuzioni una incostituzionalità nel regolamento stesso; dappoichè ufficio dei regolamenti si è quello di spiegare la legge, non di farvi aggiunte o detrazioni; per cui si potrebbe a ciò rimediare coll'introdurre nell'articolo della legge le sanzioni dell'articolo del regolamento.

Articolo 66.

Compiuto lo scrutinio, le schede sono arse in presenza degli elettori, salvo quelle su cui nascesse contestazione, le quali saranno unite al verbale e vidimate almeno da tre dei componenti l'ufficio.

Commenti.

Le schede vengono arse per torre la possibilità di conoscere per mezzo della scrittura l'individuo che diede il voto, e così rendere palese il voto che dovrebbe essere segreto.

Giurisprudenza.

Il dissenso di uno dei membri dell'ufficio sulla maggiore o minore indicazione di nomi contenuti nelle schede, basta perchè si possa dire che sussiste contestazione. Non spetta all'ufficio definitivo il giudizio se qualunque divergenza debba o no equivalere ad una contestazione nel senso dell'articolo 66 della Legge comunale. Viola il detto articolo l'ufficio che distrugge gli elementi sui quali si fondò la sua decisione (*Decreto della Deputazione provinciale di Girgenti*, 18 *gennaio* 1866).

— Il diverso colore delle schede, in mancanza di altri argomenti, non è sufficiente per viziare di nullità le elezioni. La Deputazione provinciale

non può pronunciarsi in appello che sulle questioni riflettenti la regolarità delle operazioni elettorali: e non può perciò pronunciare nè sulle questioni di capacità degli eletti, nè correggere la proclamazione di essi, la quale spetta alla Giunta municipale quando è il caso di correggere quella fatta dall' ufficio elettorale, compiuto lo squittinio. La legge non ha prescritto alcun termine per le denuncie di atti illegali, per cui si può in ogni tempo eccitare con una denuncia l'Autorità Suprema del Governo del Re (*Parere del Consiglio di Stato*, 14 *novembre* 1879).

Articolo 67.

Delle operazioni elettorali si farà constare per mezzo di processo verbale sottoscritto dai membri dell'ufficio.

Commenti.

Si domanda se un processo verbale debba ritenersi passibile di nullità, perchè fu steso da persona diversa dal segretario, essendosi questi limitato a sottoscriverlo. Si risponde negativamente, limitandosi la legge ad esigere la sottoscrizione.

Giurisprudenza.

I *verbali* dei Municipi concernenti le operazioni elettorali sono esenti dalla tassa di bollo per espressa disposizione dell'articolo 26 della Legge sul bollo (*Decisione del Ministero delle Finanze*, 8 *novembre* 1867).

— I verbali delle elezioni debbono considerarsi come atti pubblici e fanno piena fede, fino ad iscrizione in falso sulle circostanze risultanti dai medesimi, e non è perciò ammessibile un' inchiesta contro tali risultanze. Può però ammettersi qualunque genere di prova per accertare circostanze taciute nei predetti verbali: in ispecie può ordinarsi un' inchiesta per accertare da quanti membri dell'ufficio furono custodite le urne tra il primo ed il secondo appello. Produce nullità dell'elezione l'essere stata custodita l'urna da due soli scrutatori (*Parere del Consiglio di Stato*, 6 *novembre* 1880).

Articolo 68.

Ove il numero degli elettori esiga la divisione in più sezioni, lo scrutinio dei suffragi si fa in ciascuna sezione in conformità degli articoli precedenti.

Il presidente di ciascuna sezione reca immediatamente il processo verbale all' ufficio della prima sezione, il quale in presenza di tutti i presidenti delle sezioni procede al computo generale dei voti.

Il presidente della sezione principale proclama il risultato dell'elezione.

I membri dell'ufficio principale in concorso dei presidenti delle sezioni redigono processo verbale prima di sciogliere l'adunanza.

(*Regolamento, art.* 32 *e* 33) (1).

Giurisprudenza.

Quando l'assemblea elettorale è divisa in sezioni, la mancanza di votazione in una sezione è causa di nullità delle operazioni elettorali (*Decreto della Deputazione provinciale di Firenze,* 5 *settembre* 1868).

— L'ufficio elettorale definitivo ha il diritto e il dovere di proclamare, in luogo di un candidato ineleggibile, quello che dopo di esso ha riportato il maggior numero di voti. In questo caso non si verifica la surrogazione di uno a un altro candidato eletto, ma ha luogo solamente la dichiarazione di fatto che il maggior numero dei voti cadde sull'uno piuttosto che sull' altro candidato. Quindi se l' ufficio elettorale ha ritenuto ineleggibile un candidato perchè aveva lite vertente col Comune e proclamò eletto invece un altro elettore che aveva, dopo di quello, riportato il maggior numero di voti; e se il Consiglio comunale ha, dietro ricorso, confermata la decisione dell' ufficio elettorale, non può la Deputazione prendervi ingerenza, trattandosi di una questione di eleggibilità riservata alla competenza della Corte d' Appello; ed ove invece abbia creduto di revocare le decisioni dell'ufficio elettorale e del Consiglio comunale, deve tale sua decisione essere annullata come contraria alla legge (*Parere del Consiglio di Stato,* 7 *febbraio* 1880).

Articolo 69.

Si avranno per non iscritti i nomi che non portino sufficiente indicazione delle persone elette ed i nomi di persone non eleggibili, come pure gli ultimi nomi eccedenti il numero dei Consiglieri da nominarsi: la scheda resterà valida nelle altre parti.

(*Regolamento, art.* 34).

Giurisprudenza.

Laddove il numero dei voti non corrisponda al numero delle schede pel fatto degli scriventi, o per uno dei casi accennati nell'articolo 69 della Legge comunale, non si può dedurre in modo assoluto ed immediato un argomento di nullità dell' operazione. La circostanza che dal verbale non risultano indicati i motivi della differenza, non dà per questo ragione di supporre una sottrazione di voti a danno di altri candidati, supposto questo inammis-

---

(1) Il Consiglio di Stato con parere del 10 marzo 1869 dichiarò che la osservanza della disposizione del 1° capoverso dell'articolo 33 del Regolamento non è di rigore.

sibile se gli atti furono compiuti senza osservazioni in contrario. In conseguenza sarebbe nulla la decisione del Consiglio comunale o della Deputazione provinciale che per siffatti motivi avesse annullato le elezioni (*Parere del Consiglio di Stato*, 7 *aprile* 1869).

— Alle elezioni provinciali si applicano le stesse regole fissate per le elezioni comunali: epperò nel computo dei voti la Deputazione provinciale, che funge da ufficio elettorale centrale, deve osservare le norme stabilite nell'articolo 69 della Legge comunale e provinciale (*Parere del Consiglio di Stato*, 4 *gennaio* 1879).

— Se gli elettori furono chiamati ad eleggere un numero di Consiglieri maggiore del necessario, devesi in tal caso applicare per analogia la disposizione dell'articolo 69 della Legge comunale e considerare come non avvenuta la elezione dei Consiglieri nominati in più del numero necessario, ferma però la elezione degli altri (*Parere del Consiglio di Stato*, 8 *marzo* 1879).

— Procede correttamente l'ufficio elettorale se non tiene conto a favore di un candidato a Consigliere due voti, che non contengono ulteriori indicazioni, a fronte delle liste elettorali, in cui figurano due elettori aventi lo stesso nome e cognome. Nel caso l'ufficio elettorale non è obbligato di conservare ed unire al verbale le due schede, portanti il nome del candidato, senza altra indicazione, giacchè sulle medesime non cade contestazione. La differenza in meno tra il numero reale dei voti ed il numero che dovrebbe verificarsi, moltiplicando il numero dei votanti pel numero dei Consiglieri da eleggersi, non può produrre nullità; perocchè i votanti non sono tenuti a scrivere nella loro scheda tanti nomi, quanti sono i Consiglieri da eleggersi (*Parere del Consiglio di Stato*, 2 *maggio* 1879).

— Quando sulle liste elettorali sono inscritti più elettori aventi lo stesso nome e cognome, le schede portanti il solo nome e cognome non possono ritenersi come aventi sufficiente indicazione del voto, e perciò non devono essere calcolate (*Parere del Consiglio di Stato*, 13 *maggio* 1879).

— Quando nelle liste elettorali dei Comuni della Provincia sono inscritti parecchi elettori collo stesso casato, ed anche collo stesso titolo, devono, ai termini dell' articolo 69 della Legge comunale, ritenersi prive di efficacia per insufficiente indicazione quelle schede che portano il solo casato di un elettore, oppure il casato coll' aggiunta di un titolo professionale. E se invece la Deputazione provinciale e poi il Consiglio provinciale hanno attribuito tali schede ad un elettore, proclamandolo così eletto, siffatte decisioni devono annullarsi d'ufficio dal Governo per gli effetti dell'articolo 227 della Legge comunale, e si deve proclamare invece eletto quello che, dedotte tali schede, abbia riportato la maggioranza dei voti. Non si può dire impiegato o contabile del Comune, come incaricato dell' ufficio telegrafico, e quindi ineleggibile a Consigliere provinciale, l'elettore che fu ammesso molto tempo prima delle elezioni quale incaricato telegrafico alla compartecipazione dei prodotti, rinunziando perciò al compenso che gli era stato assegnato dal Comune, il quale così rimase sciolto, come

aveva facoltà di sciogliersi, da qualunque impegno, coll'assenso dell' interessato e coll'approvazione della Direzione Generale dei telegrafi: rimanendo perciò il detto incaricato alla dipendenza diretta ed esclusiva dell' Amministrazione telegrafica alla quale deve trasmettere i suoi conti mensili (*Parere del Consiglio di Stato*, 29 *ottobre* 1879).

— È regolare l' operato dell' ufficio elettorale che a norma dell' articolo 69 della Legge comunale non tenne conto nello spoglio delle schede degli ultimi nomi eccedenti il numero dei Consiglieri da nominarsi, considerò le schede valide nelle altre parti, e abbruciò poi tali schede non ostante le insorte eccezioni sulla validità di esse, poichè la questione cadeva unicamente sul punto, se l'inscrizione d'un quarto nome (erano tre i Consiglieri da eleggersi) inducesse nullità delle schede medesime. Devono quindi annullarsi la decisione del Consiglio comunale e quella della Deputazione provinciale che avessero invece stabilito diversamente sostituendo altri candidati a quelli proclamati eletti dall'ufficio elettorale (*Parere del Consiglio di Stato*, 26 *novembre* 1879).

— Non è necessaria l'indicazione nella scheda della paternità, per non essere possibile alcun equivoco sul candidato, quando è provato che sebbene vi siano nel Comune due individui collo stesso nome e cognome, tuttavia uno solo di essi è inscritto nella lista elettorale (*Parere del Consiglio di Stato*, 3 *marzo* 1880).

La Sezione ha ritenuto:

Che dall' esame degli atti risulta come, se è vero esservi in Spezzano Piccolo due individui che portano il nome identico di Francesco Barresi, uno di essi però non essendo elettore, nè quindi eleggibile, non è possibile alcun equivoco sulla identità del candidato, per cui l'indicazione della paternità non è necessaria per distinguere l' uno dall' altro;

Che, al contrario, i due individui che portano il nome di Michele Greco sono elettori ed eleggibili; per cui ove la scheda non determini la rispettiva loro individualità, la scheda non può attribuirsi più all' uno che all' altro;

Che questa è la giurisprudenza costante del Consiglio di Stato.

Per questi motivi, la Sezione è di parere che non sia il caso di prendere alcun provvedimento.

— Quando alcune schede sono contestate perchè non vi è indicata la paternità del candidato all'ufficio di Consigliere comunale, e nelle liste elettorali trovansi inscritti due individui aventi lo stesso nome e cognome, la Deputazione provinciale emette un giudizio di merito, sul quale ha competenza speciale, decidendo se vi è stata incertezza d'indicazione nella designazione della scheda. Essa apprezza con esattezza l'intenzione degli elettori e non viola la legge se attribuisce le schede contestate all'elettore che è domiciliato nel Comune, e non a quello che risiede da parecchi anni all' estero (in America) per ragione di affari; senza che consti che egli abbia l' animo di ritornare in patria (*Parere del Consiglio di Stato*, 24 *marzo* 1880).

Riforme.

Questo articolo ed il successivo starebbero molto meglio subito dopo l'articolo 65, in cui si accennano le norme e le formalità dello scrutinio.

Articolo 70.

Saranno nulle le schede nelle quali l'elettore si sarà fatto conoscere.

Articolo 71.

S'intenderanno eletti quelli che avranno riportato il maggior numero di voti, ed a parità di voti il maggiore d'età fra gli eletti otterrà la preferenza.

Commenti.

Qui non è contemplato il caso di due eletti di voti pari e di pari età. Il caso è difficile che avvenga, ma non è improbabile. In questo caso pare che si dovrebbe ricorrere al ballottaggio per analogia al disposto nelle elezioni politiche e nella nomina degli Assessori.

Giurisprudenza.

È inammissibile il ricorso alla Corte d'Appello contro la decisione dell'ufficio elettorale che a parità di voti, fra due candidati, proclamò eletto il minore, contrariamente al disposto dell'articolo 71 della Legge comunale, non essendo questa una questione di capacità elettorale, materia sulla quale si estende esclusivamente la sua giurisdizione, ma una questione di preferibilità d'uno ad altro candidato (*Sentenza della Corte d'Appello di Genova*, 3 *settembre* 1877).

Articolo 72.

Se l'elezione porta nel Consiglio alcuni dei congiunti di cui all'articolo 27, il Consigliere nuovo viene escluso da chi è in ufficio; quello che ottenne meno voti da chi ne ebbe maggior numero; il giovane dal provetto.

In tali casi si procede immediatamente a surrogare gli esclusi, sostituendovi quelli che ebbero maggiori voti.

Chi fosse eletto in più frazioni può optare per una di esse nel termine di otto giorni.

In difetto la Giunta municipale estrae a sorte la frazione che l'eletto ha da rappresentare.

Nelle altre frazioni s'intendono eletti quelli che successivamente ottennero più voti.

(*Regolamento, art.* 33)

Giurisprudenza.

L'articolo 72 della Legge comunale non è applicabile alle elezioni dei Consiglieri provinciali, e quindi non si potrebbe proclamare a Consigliere provinciale colui che dopo l' eletto, la cui nomina venne annullata, ha ottenuto maggior numero di voti (*Decreto della Deputazione provinciale di Novara*, 9 *agosto* 1865).

— La incompatibilità di due Consiglieri comunali per ragione di affinità, sorta quando essi già sedevano nel Consiglio, deve essere risoluta in modo analogo a quello stabilito dall'articolo 72 della Legge comunale per il caso in cui due persone strette da vincolo di parentela siano portate nel Consiglio mediante elezione, in modo, cioè, che chi entrò nell'ufficio dopo, venga escluso da chi vi era entrato prima (*Sentenza della Corte d'Appello di Macerata*, 5 *luglio* 1866).

— L'esclusione cui accenna l'articolo 72 della Legge comunale si riferisce unicamente al caso delle annuali parziali rinnovazioni, non a quello straordinario di elezioni generali (*Sentenza della Corte d'Appello di Torino*, 6 *marzo* 1860, *e parere del Consiglio di Stato*, *emanato nel* 1866).

— Perchè l'ufficio elettorale possa procedere immediatamente alla surrogazione ordinata dall'articolo 72 della Legge comunale dovrà essersi verificato che la votazione porti nel Consiglio alcune persone tassativamente nominate nell'articolo 27 della Legge stessa e che il fatto venga constatato all'atto della verificazione del risultato della elezione (*Parere del Consiglio di Stato, emanato nel* 1866).

— Le facoltà accordate coll'articolo 72 della Legge comunale sono affatto eccezionali e limitate ai casi ivi indicati, e non riguardano nè i Consigli comunali, nè le Deputazioni provinciali. In nessuna disposizione della Legge comunale si riscontra conceduta ai Consigli comunali ed alle Deputazioni provinciali la facoltà di surrogare ad un Consigliere, del quale non si convalida la elezione, il candidato che dopo di lui ebbe un maggior numero di voti. L'operata surrogazione lederebbe il diritto d'appello competente all'individuo, la cui elezione venne annullata. Annullate le elezioni non si può ammettere la surrogazione di coloro che ottennero maggiori voti, ma occorrono nuove elezioni (*Pareri del Consiglio di Stato*, 29 *febbraio* 1868 *e* 20 *febbraio* 1869).

— Tanto i Consigli comunali, quanto le Deputazioni provinciali hanno facoltà di procedere alla correzione degli elenchi dei Consiglieri proclamati dall' ufficio elettorale, sostituendo agli ineleggibili o ai non eletti, quelli che ottennero maggiori voti. Qualora in seguito ad elezioni generali il nuovo Consiglio comunale abbia, prima della sessione ordinaria di autunno, prese deliberazioni, in sedute straordinarie, sopra affari riferentisi ai servizi dell'anno in corso, devesi, agli effetti del computo del quinquennio di vita del nuovo Consiglio, calcolare l'anno stesso come il primo del quinquennio; e perciò nell' anno medesimo è necessario di procedere alla rinnovazione del quinto dei Consiglieri (*Regio Decreto* 18 *maggio* 1879).

— Nelle elezioni il voto della maggioranza degli elettori deve essere rispettato, a meno che i loro voti non abbiano designata una persona che dalla legge sia dichiarata incapace ad essere eletta. L'articolo 72 della Legge comunale, non autorizza la surrogazione dell'eletto che in certi determinati casi che non è lecito di estendere all'elezione dei Consiglieri provinciali. La legge all'articolo 26 non parla che delle incapacità legali all'elettorato, per cui non essendovi alcuna disposizione che contempli l'impossibilità fisica nell'eletto di esercitare il suo ufficio, a questo riguardo non ha alcun limite la libertà del voto lasciata agli elettori. Quindi se gli elettori votano per un candidato prima che questo sia morto, o anche nei giorni successivi nell'ignoranza della sua morte, essi compiono un atto valido, nè i loro voti potrebbero essere annullati, a meno che l'arbitrio del Giudice non si sostituisca al disposto della legge (1) (*Parere del Consiglio di Stato*, 25 *febbraio* 1880).

— L'articolo 159 della Legge comunale e provinciale, il quale dispone che alle elezioni dei Consiglieri provinciali si procederà nelle stesse epoche e colle stesse regole e forme stabilite per le elezioni dei Consiglieri comunali, ha fatto sorgere il dubbio se nel caso che in un Mandamento venga a mancare il Consigliere provinciale in conseguenza della costui opzione per un altro Mandamento nel quale era stato contemporaneamente eletto, sia applicabile, oppur no, l'articolo 72 della Legge stessa, e se per conseguenza debba proclamarsi eletto in luogo dell'optante colui che dopo di esso riportò maggior numero di voti, o debba piuttosto procedersi ad una nuova elezione.

Questo Ministero opina che sia da provvedersi nell'ultimo di questi due modi.

E veramente è principio incontestabile, che nelle elezioni il voto della maggioranza degli elettori deve essere rispettato, eccettuato il caso in cui esso abbia designato una persona che dalla legge sia dichiarata incapace, nel qual caso la Legge (Art. 69) ne considera il nome come non scritto.

Ora ammettendo che nel suaccennato caso di opzione si dovesse intendere chiamato a sostituire l'optante colui che dopo di questo ottenne il maggior numero di voti, si correrebbe il rischio di falsare il criterio elettorale, in quanto che potrebbe avvenire che i suffragi raccolti dal secondo desi-

---

(1) Coi pareri in data 8 maggio 1868 e 7 aprile 1869 il Consiglio di Stato aveva ritenuto che nel caso di opzione di un Consigliere provinciale eletto in più Mandamenti per cui occorresse provvedere al rimpiazzo nel Mandamento rimasto vacante, si dovesse proclamare eletto quello che tra i candidati dopo l'eletto optante ebbe maggiori voti, senza addivenire ad una nuova elezione, ed in questo senso si pronunciò pure il Ministero dell'Interno con circolare in data 15 agosto 1869. Ora col parere sopra riferito in massima, e coll'altro parere del Consiglio di Stato, 11 agosto 1880, è sancita invece una opinione diversa, cioè che trattandosi di Consiglieri provinciali non sia permessa la surrogazione.

Noi ci associamo pienamente alla massima predetta ed alla circolare del Ministero dell'Interno, 26 agosto ultimo scorso, come pure alle altre massime stabilite coi due recenti pareri del Consiglio di Stato, essendo essi informati al rispetto dovuto agli elettori, ed alla libertà del voto nei limiti consentiti dalla legge.

gnato rappresentassero una debolissima minoranza, la quale per tal modo verrebbe a prevalere sulla maggioranza.

D'altra parte la disposizione dell' ultimo capoverso dell' articolo 72 di detta Legge secondo la quale avvenuta l' opzione del Consigliere comunale eletto in più frazioni, lo surroga nella frazione rimasta vacante colui che dopo l' optante ottenne il maggior numero di voti, costituisce evidentemente una eccezione al principio generale, e per conseguenza non deve estendersi fuori del caso affatto speciale che essa è intesa a regolare, e che d'altronde non ha con quello, del quale si tratta, una vera analogia.

Dato il caso che un Consigliere eletto in un solo Mandamento non accettasse, niuno penserebbe a proclamare quello che dopo di lui ottenne il maggior numero di voti. Ora l'opzione altro non è che la rinuncia ad una elezione per accettarne un' altra, e questa rinuncia non potrebbe avere conseguenze giuridiche diverse da quelle di ogni altra rinuncia, perciò che il rinunziante fu eletto anche in un altro Mandamento, nè può addursi alcuna seria ragione per la quale nell' un caso debbasi procedere ad una nuova elezione, e nell' altro alla surrogazione di colui che dopo il rinunciante raccolse maggior numero di voti.

Ritenuto pertanto che nel caso di opzione di un Consigliere provinciale non è applicabile il disposto dell' articolo 72 della citata Legge, e che tra il caso delle ordinarie rinuncie e di quelle che tacitamente avvengono in forza della opzione, non esiste alcuna differenza, è ovvio inferirne come anche per le elezioni rese necessarie dalle seguite opzioni debba applicarsi il disposto dell' articolo 204 della Legge stessa, secondo il quale non si fa luogo ad elezioni straordinarie nel corso dell'anno, eccetto il caso che il numero dei Consiglieri si trovi ridotto a meno di due terzi.

In conseguenza come non potrebbesi nel corso dell' anno provvedere alla surrogazione di Consiglieri non accettanti, morti dopo l'elezione, od altrimenti decaduti dall'ufficio, ma dovrebbesi attendere (salva la notata eccezione) il tempo delle ordinarie elezioni, così non potrebbesi prima di esso provvedere alle elezioni divenute necessarie in seguito alle opzioni.

È superfluo accennare che quanto si è detto relativamente a tali opzioni è applicabile anche a quelle degli eletti in Mandamenti di diverse Provincie.

Questa interpretazione degli articoli 72, 158 e 159 della Legge comunale e provinciale, testè avvalorata da autorevole avviso del Consiglio di Stato, sembra al Ministero la più retta e conforme ai principî che governano la materia delle elezioni amministrative (*Circolare del Ministero dell' Interno*, *ai Prefetti*, 26 *agosto* 1880).

Riforme.

L' articolo in esame si occupa di due oggetti distinti, i quali dovrebbero invece essere trattati in due articoli separati, non essendovi tra loro nessuna ragione di analogia.

Nei primi due paragrafi l'articolo accenna i casi in cui uno di due congiunti in grado vietato dalla legge e chiamato contemporaneamente a far

parte dello stesso Consiglio debba esserne escluso. Gli altri paragrafi invece determinano le frazioni che devono essere rappresentate da colui che è stato eletto simultaneamente in due o più di esse.

Quanto all'ultimo paragrafo in cui è detto che nelle frazioni rimaste vacanti s' intenderanno eletti coloro che ottennero successivamente più voti, giova ancora osservare che siccome potrebbe darsi il caso che questi maggiori voti costituissero una scarsa maggioranza, la quale appunto per esser tale non darebbe l'idea della vera espressione della volontà degli elettori, così sarebbe meglio di prescrivere una nuova elezione per ogni frazione rimasta vacante.

E che questo sia giusto lo prova anche la surriferita circolare che risolse in senso negativo il dubbio che faceva sorgere l'articolo 159 della Legge, se, cioè, nel caso che in un Mandamento venga a mancare il Consigliere provinciale, in conseguenza della sua opzione per un altro Mandamento che lo abbia simultaneamente eletto, sia applicabile l'articolo in esame, e quindi debba proclamarsi eletto chi riportò successivamente maggior numero di voti, conchiudendo doversi invece procedere in questo caso a nuova elezione.

Il Ministero giustamente (osserva il GATTI (1) nel suo pregevolissimo lavoretto intorno alle riforme comunali), in un punto discutibile di competenza, volle togliere da una parte sola una incongruenza, e diciamolo pure, un'assurdità che esso vedeva in due parti; giacchè le ragioni che adduce per introdurre questa buona giurisprudenza riguardo ai Consiglieri provinciali, sono le medesime che sostanzialmente si potrebbero addurre rispetto ai Consiglieri comunali; e l' argomento tratto dall' articolo che commentiamo, che esso, cioè, costituisca *una eccezione al principio generale che non può estendersi al caso non contemplato*, ci pare un argomento tirato su coi denti, tanto per non confessare da una parte un'assurdità che si vedeva nella legge, e dall'altra la impossibilità di porvi rimedio con un provvedimento del Potere esecutivo.

E questo rimedio che noi invochiamo anche pel presente articolo sarà possibile in occasione di una riforma.

Articolo 73.

L' ufficio pronuncia in via provvisoria su tutte le difficoltà che si sollevano in riguardo alle operazioni dell'adunanza, sulla validità dei titoli prodotti e sovra ogni altro incidente, come anche sui reclami intorno allo scrutinio.

---

(1) Abbiamo più volte citato queste diligenti culture di cose amministrative per dimostrare che noi non ci *asteniamo* per gelosia dal far capitale dei buoni lavori altrui, piccoli o grossi che siano, non essendo noi di quelli che pedanti e menni, guardan di mal occhio ciò che non esce dalle loro penne o da quelle dei loro adepti o incensatori.

Si farà menzione nel verbale di tutti i reclami insorti e delle decisioni profferite dall'ufficio.

Le note o carte relative a tali reclami saranno munite del *visto* dei membri dell'ufficio ed annesse al verbale.

Commenti.

Dalla chiara ed assoluta dizione di questo articolo si rileva che per nessuna circostanza si debbono lasciar sospese le operazioni elettorali.

Qualunque incidente va sciolto con decisione dell'ufficio, salvi agli interessati i reclami che credessero del caso.

Giurisprudenza.

Il rifiuto per parte dell'ufficio elettorale di far menzione nel verbale delle proteste degli elettori, è una violazione della Legge elettorale e vizia la elezione (*Atti della Camera elettiva*, 1865).

— Devesi annullare la elezione quando, essendosi da un elettore avanzata protesta in tempo utile, affinchè si conservassero alcune schede scritte con carattere uniforme, contrassegnate e distribuite agli elettori fuori della sala, la sezione abbia conteggiate le schede medesime a favore del candidato in esse segnato, e le abbia fatte abbruciare fondandosi su motivi inconcludenti in parte contraddetti dallo stesso verbale, ed in parte attinenti al merito della questione (Art. 87 della Legge 17 dicembre 1860 sulle elezioni politiche). Ciò tanto più deve dirsi se risulta che in altra sezione si verificò un'identica protesta, e sulle schede contestate e conservate siasi constatato lo stesso vizio che fu denunziato esistere nelle schede abbruciate nell' altra sezione malgrado la protesta. Nella specie essendo incerto il numero delle schede contestate per essere state arbitrariamente abbruciate, non può applicarsi il principio che, pur annullando le operazioni della sezione nella quale si verificarono le irregolarità se non sia modificato il risultato della votazione, la elezione debba convalidarsi (*Risoluzione della Giunta per le elezioni*, 27 *gennaio* 1879).

Articolo 74.

Il processo verbale dell'elezione è indirizzato al Prefetto o Sotto-Prefetto rispettivamente dentro giorni tre dalla sua data.

Se ne conserverà un esemplare nella segreteria del Comune, il quale sarà certificato conforme all'originale dai membri dell'ufficio.

La Giunta nello stesso termine di giorni tre, pubblica il risultato della votazione e lo notifica alle persone elette.

Giurisprudenza.

Sono viziate di nullità le deliberazioni dei Consigli comunali in materia di elezioni emesse sopra ricorsi non stati notificati giudiziariamente agli

interessati. La Giunta municipale nel pubblicare il risultato della votazione, a senso dell' articolo 74 della Legge comunale, deve astenersi da ogni risoluzione e da ogni apprezzamento sulle questioni sollevatesi nelle operazioni elettorali e deve assumere il risultato dei pronunciati dell'ufficio elettorale, sì e come trovasi registrato nel verbale, salvo a chi se ne creda leso, di ricorrere nei termini di legge. Quindi, se l'ufficio elettorale ha giudicato che non dovevano essere computati i maggiori voti dati a due elettori che dapprima proclamò eletti, la Giunta ben fece a pubblicare come eletti i nomi dei candidati che ottennero, dopo i detti due elettori, il maggior numero di voti (*Parere del Consiglio di Stato*, 30 *maggio* 1879).

Articolo 75.

Contro alle operazioni elettorali è ammesso il ricorso al Consiglio comunale, e da questo alla Deputazione provinciale, la quale pronuncierà ai termini dell'articolo 36.

Quando la decisione del Consiglio comunale versi sulla capacità legale di un cittadino ad essere elettore od eleggibile è aperta la via all'azione giuridica a senso dell'articolo 39.

(*Regolamento, art.* 35 *a* 38, 102) (1).

Commenti.

Questo articolo non stabilisce alcun termine per reclamare contro le elezioni; pare quindi che si possa esercitare questo diritto sino a che i nuovi eletti non siano entrati in carica. Il Consiglio di Stato ha già deciso che nel caso concreto non sono applicabili i termini prescritti dagli articoli 30 e 74.

Giurisprudenza.

Se l' ufficio elettorale definitivo tralascia di menzionare nel verbale, come gliene impone l'obbligo l'articolo 75 della Legge comunale, tutti i reclami incorsi, e di pronunciare sommariamente sopra di essi, l'omissione di questa formalità, quantunque deplorevole, non trae seco in tutti i casi la nullità della elezione, ma allora soltanto che la decisione debba dipendere dall'esame di un fatto materiale, influente sulla validità della elezione. L'omissione dell'ufficio non pregiudica il diritto dei cittadini, i quali per l'articolo 35 del Regolamento comunale possono presentare al Consiglio comunale delle questioni non proposte all'ufficio e delle quali sono giudici il Consiglio stesso in primo grado e la Deputazione provinciale in appello (*Decreto della Deputazione provinciale di Novara*, 5 *ottobre* 1865).

---

(1) Art. 38 del Regolamento. La decisione della Deputazione provinciale è inappellabile. Il ricorso di cui è parola in questo articolo devesi intendere nel senso di denunzia, soltanto nello interesse della legge, a senso dell'articolo 227 della Legge (*Parere del Consiglio di Stato*, 9 *dicembre* 1876)

— L'articolo 75 della Legge comunale attribuendo ai Consigli comunali e quindi alle Deputazioni provinciali, dietro appositi ricorsi di decidere sopra la sussistenza delle operazioni elettorali in genere, e perciò sopra ogni vizio di esse da qualunque causa provenga, e così sopra fatti che abbiano preceduta la elezione, o sieno avvenuti fuori dell' adunanza elettorale, come sarebbero le corruzioni e simili, è naturale che tali Autorità abbiano i mezzi di formarsi una opinione coscienziosa. Deve perciò competere ai Consigli comunali ed alle Deputazioni provinciali la facoltà di ordinare inchieste amministrative e di farle eseguire da commissari scelti nel loro seno o da altri come credano più conveniente, e qualora occorrano spese, queste in analogia a quanto è disposto dall'articolo 140, alinea 2°, devono essere sopportate dal Comune nel cui interesse è fatta l' inchiesta. Alle inchieste amministrative suddette non potrebbero procedere, senza eccedere la propria competenza, le Autorità giudiziarie, meno il caso che si trattasse dei reati contemplati negli articoli 190, 191, 192 e 193 del Codice Penale, pei quali esse sono competenti ad agire secondo le norme generali di procedura, sopra qualunque denunzia (*Parere del Consiglio di Stato*, 30 *gennaio* 1866).

— L'articolo 75 della Legge comunale attribuisce la facoltà al Consiglio comunale di decidere dietro appositi ricorsi sopra la regolarità delle elezioni: e però sovra ogni vizio di esse, da qualunque parte provenga, e non solamente sovra le decisioni dell'ufficio elettorale, il quale pronunzia sulle difficoltà che nascono durante l'adunanza, ed ha potestà solamente temporanea. L' esame dunque del Consiglio comunale può svolgersi sui fatti che precedettero le elezioni, o che ebbero luogo fuori dell'adunanza elettorale, e dei quali non può essere fatto cenno nel verbale dell' ufficio elettorale, come sarebbero i raggiri, gli artifizi, le pressioni, le corruzioni, che avessero potuto influire o menomare la libertà e la indipendenza dei votanti (*Parere del Consiglio di Stato, emanato nel* 1866).

— Il deposito della multa di 150 lire è dovuto anche pel ricorso in cassazione da sentenza d'appello in materia elettorale amministrativa. Non è poi dovuto se ricorra la Deputazione provinciale nell'interesse della legge (1) (*Decisione del Ministero di Grazia e Giustizia*, 17 *gennaio* 1867).

— Se non è presentato verun ricorso non può il Consiglio comunale prendere ad esame la irregolarità delle eseguite operazioni elettorali. In tal caso se le elezioni fossero viziate di nullità, spetta al Governo di promuoverne d'ufficio dal Re l'annullamento (*Pareri del Consiglio di Stato*, 18 *luglio e* 21 *ottobre* 1867).

---

(1) Siffatta questione era già stata decisa analogamente dalla Corte d' Appello di Casale, colla sentenza 19 febbraio 1851, dal Consiglio di Stato, col parere 21 febbraio dello stesso anno e dalla Corte di Cassazione di Milano, colla sentenza 21 giugno 1865. La Corte di Cassazione di Roma, invece, colla sentenza 5 gennaio 1880, decise non esser necessario il deposito della multa pel ricorso in cassazione in materia elettorale. — Vedasi il nostro *Annuario di Giurisprudenza contemporanea amministrativa e finanziaria*, 1880. n° 244, vol. I, parte 1ª.

— Il richiamo che l'articolo 75 della Legge comunale fa dell' articolo 39 di essa, importa testualmente il richiamo anche degli articoli 40 e 41, le cui disposizioni sono complemento di quelle date nell'articolo 39. Nè può formare difficoltà che nell'articolo 41 si indichi la Deputazione provinciale come l'Autorità a cui deve trasmettersi copia del ricorso, poichè l'articolo essendo dettato per norma speciale al caso che la Deputazione provinciale sia quella appunto che pronunciò la decisione impugnata col ricorso, è facile concepire che, occorrendo estenderne l' applicazione in virtù del richiamo fattone, al caso diverso che la decisione sia resa dal Consiglio comunale per necessità di congrua referenza, deve mentalmente intendervisi indicata questa Autorità al luogo di quella che materialmente vi si legge. In conseguenza i ricorsi che si presentano alle Corti d' Appello debbono, prima che la Corte vi abbia pronunziato, essere a cura del Pubblico Ministero comunicati per le osservazioni al Consiglio comunale contro la decisione del quale si ricorre (*Sentenza della Corte d'Appello di Lucca*, 3 *dicembre* 1867).

— La Corte di Cassazione di Napoli, con sentenza 30 aprile 1868, stabilì la massima che i ricorsi contro le decisioni dei Consigli comunali intorno alla capacità elettorale si portano direttamente alla Corte d'Appello, la quale decide in secondo grado, e che perciò, anche a senso dell' articolo 36 del Regolamento comunale, la Deputazione provinciale non debba interloquire (1). — *Vedansi anche le sentenze: della Corte d'Appello di Napoli*, 3 *novembre*, 11, 13 *e* 20 *dicembre* 1865, 15 *febbraio e* 18 *marzo* 1867; *della Corte d'Appello di Casale*, 4 *dicembre e* 4 *maggio* 1866; 15 *maggio* 1867 *e* 27 *aprile* 1869; *della Corte d'Appello di Lucca*, 3 *dicembre* 1867; *del Tribunale d'Appello di Venezia*, 27 *gennaio e* 13 *novembre* 1868; *della Corte d'Appello di Firenze*, 27 *marzo* 1868; *della Corte d'Appello di Ancona*, 4 *settembre* 1868; *della Corte d'Appello di Genova*, 21 *novembre* 1868; *della Corte d'Appello di Catanzaro*, 26 *febbraio* 1869; *e finalmente il parere del Consiglio di Stato, a Sezioni riunite*, 7 *novembre* 1868.

---

(1) A questo punto giova avvertire che la Corte d'Appello di Torino, colle sentenze 26 novembre e 29 dicembre 1866, e con quelle del 14 settembre e 30 novembre 1868, nonchè la Corte d'Appello di Messina, colla sentenza 1° febbraio 1869, e la Corte d'Appello d'Aquila, colla sentenza 24 marzo 1869, adottarono la interpretazione contraria, stabilendo cioè, che le decisioni dei Consigli comunali in materia di capacità elettorale, prima di essere portate alla Corte d'Appello, debbono assoggettarsi alla Deputazione provinciale. Il Ministero però accettando la massima stabilita dal maggior numero delle Corti d' Appello, confermata dalla Suprema Magistratura di Napoli e dai replicati avvisi del Consiglio di Stato, con nota del 18 marzo 1869, annunciò ad alcuni Prefetti che aveva promosso lo annullamento di ufficio, per vizio d'incompetenza, ai termini dell'articolo 227 della Legge comunale, di varie decisioni emesse da Deputazioni provinciali in ordine a quistioni di capacità elettorale, avvertendo che lo stesso principio doveva applicarsi anche ai giudizi di decadenza contemplati dall'articolo 208 della Legge stessa, e che perciò anche per questi giudizi debbono ritenersi esclusivamente competenti, senza riguardo alla contraria disposizione dell' articolo 102 del Regolamento 8 giugno 1865, in primo grado i Consigli comunali, e in via d'appello l'Autorità giudiziaria, a senso degli articoli 39 e 75 della Legge comunale. Terminiamo questa nota coll' osservare che havvi in proposito anche una sentenza contraria della Corte di Cassazione di Torino, in data 23 luglio 1869, colla quale si stabilisce che la Deputazione provinciale debba nelle questioni di cui si tratta essere adita prima di passare alla Corte d'Appello

— La Corte d'Appello di Genova, con sentenza del 28 agosto 1868 decise che la Deputazione provinciale per l' articolo 75 della Legge comunale non può mai, e nemmeno in caso di ricorso contro le liste elettorali, conoscere e giudicare sulla capacità dei cittadini all'elettorato ammministrativo. Evidentemente la Corte d'Appello di Genova colla suaccennata sentenza (1) fece una strana confusione: ciò che non avrebbe fatto se avesse osservato che la Legge comunale distingue le questioni sulla capacità legale all'elettorato, che insorgono all'approvazione delle liste, dalle questioni sulla eleggibilità dei candidati eletti, e stabilisce un procedimento separato per queste e per quelle. L'articolo 75 della Legge comunale determina il procedimento e la giurisdizione sui ricorsi contro le elezioni già compiute, e gli articoli 34 e seguenti provvedono sui ricorsi di qualunque specie, che sorgono prima delle elezioni, ed in occasione dell'approvazione delle liste.

— Il Consiglio di Stato, con pareri, a Sezioni riunite, del 3 marzo 1866, 8 febbraio e 5 settembre 1868, stabilì la massima che contro le decisioni emesse dalla Deputazione provinciale ai termini dell'articolo 75 della Legge comunale, come contro le decisioni del Consiglio provinciale, emesse ai termini dell'articolo 161 della Legge medesima, sono inammissibili i ricorsi essendo tali decisioni definitive. Che se però è chiusa la via ai ricorsi alla Autorità sovrana in materia elettorale, non ne segue che in questa materia rimanga tolto ogni freno alla osservanza delle leggi e che perciò siffatte decisioni ove siano contrarie alle leggi possano sempre annullarsi di ufficio con Decreto Reale ai termini dell'articolo 227 della Legge suddetta. In conseguenza di questa massima è da ritenersi affatto inattendibile l'articolo 38 del Regolamento comunale.

— Il Consiglio comunale non può radunarsi in via straordinaria, neanche per le deliberazioni in materia di elezioni, di cui è parola all'articolo 75 della Legge comunale, se la seduta straordinaria non è stata autorizzata dal Prefetto a senso dell'articolo 78 della Legge medesima: per cui la deliberazione relativa sarebbe illegale. L'Autorità amministrativa deve ingerirsene, perchè sebbene debba rimanere estranea alle decisioni prese in siffatta materia, tuttavia è suo obbligo di vegliare affinchè si eseguisca la legge circa la legalità delle adunanze, qualunque sia l' oggetto della deliberazione presa. Tali deliberazioni prese in adunanze straordinarie non autorizzate a senso dell'articolo 78 della Legge comunale, si devono quindi annullare (*Parere del Consiglio di Stato, 2 novembre* 1868).

— Se nell'articolo 75 della Legge comunale si impone alla Deputazione provinciale di pronunziare sui reclami nel termine stabilito dall'articolo 36, trattandosi di un ricorso d'ufficio, ossia dall'Autorità governativa, contro

---

(1) Contro tale sentenza il Pubblico Ministero, d' ordine del Governo ricorse in cassazione nell'interesse della legge per eccesso di potere, a forma dell'articolo 519 del Codice di Procedura Civile.

la decisione del Consiglio comunale, che dichiarò valide le elezioni, i cinque giorni decorrono dopo i dieci giorni dalla notificazione fattane agli interessati a senso dell'articolo 35 (*Parere del Consiglio di Stato*, 20 *febbraio* 1869).

— L' articolo 75 della Legge comunale non richiede il deposito delle 10 lire pel ricorso in materia di elezioni, come è prescritto pei ricorsi relativi alle liste elettorali. Difatti quest'articolo non rimanda all'articolo 34: silenzio tanto più notevole in quanto che l'articolo 72 della precedente Legge comunale rimetteva anche all' articolo 31 corrispondente all' articolo 34 della Legge comunale vigente (*Parere del Consiglio di Stato*, 20 *febbraio* 1869).

— Il ricorso presentato alla Corte d'Appello a senso dell'articolo 75 della Legge comunale contro le decisioni del Consiglio comunale risguardanti la capacità legale di un cittadino ad essere elettore od eleggibile, deve senz' altro venir dichiarato inammissibile, ove il ricorrente non abbia eseguito il deposito della copia del ricorso, dei titoli e dei documenti nei termini e nelle forme volute dagli articoli 39 e 41 della Legge predetta. Nei giudizi elettorali non si fa luogo a rimborso di spese di rappresentanza legale perchè queste non sono necessarie (1) (*Sentenza della Corte d' Appello di Ancona*, 4 *ottobre* 1878).

— Il gravame concesso dall'articolo 75 della Legge comunale e provinciale contro le decisioni dei Consigli comunali che versano sulla capacità elettorale dei Consiglieri, spetta unicamente a coloro che, a senso dell'articolo 39 della Legge stessa, hanno diritto di esperire l'azione giuridica contro la decisione della Deputazione provinciale per l'esatta compilazione delle liste elettorali. Il detto articolo 39 accordando tale azione solamente ai Comuni ed ai privati, vale a dire a coloro i quali possono avere un interesse immediato nella formazione delle liste, ne segue che il Pubblico Ministero non ha facoltà di ricorrere in via giudiziaria per l' annullamento di una deliberazione comunale che ha pronunziato sulla decadenza di un Consigliere (*Sentenza della Corte d' Appello di Napoli*, 24 *marzo* 1879).

— La Giunta comunale viola la legge quando di sua propria autorità dichiari decaduti dall' ufficio Consiglieri che siano stati cancellati dalle liste elettorali amministrative, poichè, giusta la invalsa giurisprudenza a tale dichiarazione non si può procedere se non nelle forme stabilite dall'articolo 75 della Legge, essendosi ravvisato nella questione di decadenza

---

(1) Il ragionamento che fa la sentenza è questo: la spesa del procuratore e dell' avvocato non è necessaria nei giudizi elettorali; dunque non dev'essese rimborsata a chi si servì della loro opera. Noi però, non troviamo nell'articolo 370 del Codice di Procedura Civile alcuna parola che valga a giustificare l' eccezione che si vuol fare pei giudizi elettorali. Del resto anche nei giudizi avanti ai Pretori e ai Tribunali di Commercio, le parti possono comparire personalmente senza bisogno del ministero dell' avvocato o del procuratore. Eppure, non si è mai dubitato che in questi giudizi la parte soccombente non debba rifondere alla parte contraria le spese che questa ha sopportato per far patrocinare la causa da un legale.

una vera e propria questione di eleggibilità. Per conseguenza dovranno annullarsi le operazioni elettorali, quando in seguito alla decadenza di Consiglieri pronunciata dalla Giunta siasi proceduto alla surrogazione di essi (*Parere del Consiglio di Stato*, 9 *maggio* 1879).

— Non è necessario il deposito, di cui è menzione all'articolo 521 del Codice di Procedura Civile, per ricorsi in cassazione prodotti da sentenze pronunziate dalle Corti d'Appello in materia elettorale (1) (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma*, 16 *giugno* 1869).

— Se nella sala delle elezioni è stato introdotto un individuo non elettore, tal fatto non vizia la elezione, ma rende solo passibile il detto individuo di una multa. Se la Deputazione provinciale avesse per questo fatto annullate le elezioni, spetta al Governo di annullare d' ufficio, con Decreto Reale, la decisione della Deputazione e di mantenere siccome valide le avvenute elezioni (*Parere del Consiglio di Stato*, 7 *luglio* 1879).

— Contro le deliberazioni dei Consigli comunali in tema di capacità elettorale il richiamo va portato direttamente alla Corte d'Appello e non alla Deputazione provinciale. L'azione giuridica si promuove non già per citazione e per atto d' usciere, ma per domanda, chiamata ricorso, alla Corte, presentandole anche i titoli che l'appoggiano. Ma la competenza della Corte è circoscritta alla dichiarazione intorno alla eleggibilità o no; essa non può procedere alla surrogazione del Consigliere che ottenne il maggior numero di voti dopo quello di cui siasi dichiarata la ineleggibilità. L'articolo 25 della Legge comunale e provinciale colpisce di ineleggibilità anche il Ministro dell' Interno ed il suo Segretario Generale (*Sentenza della Corte d' Appello di Modena*, 25 *agosto* 1879).

— I ricorsi alla Deputazione provinciale in materia d' operazioni elettorali devono essere notificati agli interessati nei modi e termini di legge, sotto pena di nullità della relativa decisione. Chi ricorre alla Corte d'Appello contro la propria cancellazione dalle liste elettorali, per essere ammesso a votare, deve produrre il certificato della cancelleria che attesti del ricorso inoltrato, e non basta la notificazione giudiziaria di questo alla Deputazione provinciale. Occorrendo di rettificare il computo dei voti fatto dall'ufficio elettorale per voti dati da chi non poteva legalmente essere ammesso a votare, tali voti devonsi detrarre a tutti indistintamente i candidati che riportarono suffragi, e non a quelli soli che furono proclamati eletti. Annullandosi per Decreto Reale una decisione del Consiglio comunale o della Deputazione provinciale riguardante operazioni elettorali,

---

(1) La Corte di Cassazione di Napoli nella sentenza 5 luglio 1870 seguì la opinione del tutto opposta ritenendo che: « Anche nelle cause elettorali è necessario il deposito per ricorrere in cassazione; e dove questo manchi, il ricorso è inammissibile ». Colla nota poi del Ministero di Grazia e Giustizia, 17 gennaio 1867, si dichiarò dovuto il deposito pel ricorso in cassazione da sentenza di appello in materia elettorale, e lo si disse non dovuto solo nel caso in cui ricorra la Deputazione provinciale nell' interesse della legge.

gli atti si devono rinviare al Comune per i provvedimenti di legge (*Parere del Consiglio di Stato*, 12 *novembre* 1879).

— Dopo la decisione del Consiglio comunale sulla capacità legale di un cittadino ad essere elettore od eleggibile, è aperto l'adito all'azione giuridica dinanzi alla Corte d'Appello. Quegli che, avendo l'appalto dei dazi di consumo di un Comune, venga eletto Consigliere del Comune stesso, non può assumere questo ufficio e la sua elezione deve essere dichiarata nulla (*Sentenza della Corte d' Appello di Bologna*, 29 *dicembre* 1879).

— Ove si questioni della capacità di un cittadino ad essere eletto, e non delle forme della elezione e della regolarità della votazione, lo esperimento in via giuridica ai termini dell'articolo 75 della Legge comunale e provinciale va proposto alla Corte d'Appello direttamente contro la deliberazione comunale, senza che sia necessario il preventivo reclamo alla Deputazione provinciale. L' articolo 25 della Legge comunale e provinciale eccettua dal novero degli eleggibili i membri delle collegiate senza riguardo se questi abbiano o non abbiano cura d'anime, la quale costituisce un'altra causa speciale d'ineleggibilità per quegli ecclesiastici che siano chiamati ad esercitarla. Il legislatore nel togliere la eleggibilità amministrativa ai membri delle collegiate non prese a base nè la condizione di sacerdote, nè la qualità degli uffici dai canonici esercitati, ma solo l'estremo di formare parte di quell'ente morale detto capitolo o collegiata. In conseguenza colla soppressione delle collegiate i membri di esse acquistarono la capacità ad essere eletti, quale non è negata al sacerdote iscritto nelle liste elettorali, comunque poi esso adempia i doveri ed i pesi della soppressa collegiata per conseguire la pensione. Dal trovarsi nell'articolo 25 della Legge comunale e provinciale del 1865 fatta menzione delle collegiate, dopochè le si erano anteriormente soppresse in molte Provincie, non può indursi che si dovette aver riguardo all' ufficio e non alla qualità di membro all'ente appartenente; giacchè a quell'epoca era pur possibile, per non essersi per tutto il Regno spenta la personalità giuridica delle collegiate, come non lo è nemmeno oggi in Roma e nelle sedi suburbicarie, siccome risulta dalla Legge 19 giugno 1873 sull'elettorato politico (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma*, 27 *gennaio* 1880).

— Nelle elezioni amministrative lo stadio delle operazioni elettorali chiudesi definitivamente appena le Autorità chiamate a pronunziare sulla validità e regolarità delle elezioni abbiano esaurita la loro competenza, ed abbia avuto luogo il conseguente insediamento degli eletti. Durante questo solo stadio, riconosciuta nulla l'elezione di un candidato per l'ineleggibilità del medesimo, può proclamarsi eletto quello che dopo di lui raccolse il maggior numero di suffragi. L'ineleggibilità sorta, riconosciuta e dichiarata successivamente dalla Corte d'Appello, non può più dar luogo ad alcuna surrogazione, nè per parte dell'Autorità amministrativa, nè per parte dell'Autorità giudiziaria (*Parere del Consiglio di Stato*, 28 *gennaio* 1880).

— Ha competenza il Consiglio comunale di provvedere sopra un reclamo che si fonda sulla preesistente capacità elettorale del Consigliere

in attualità di esercizio, comunque esso ricorso sia stato prodotto per decadenza. In materia di capacità elettorale dalle decisioni del Consiglio comunale si ricorre alla Corte d'Appello, e non già alla Deputazione provinciale. Il deposito di lire 10 richiesto dall'articolo 34 della Legge comunale, per prodursi i reclami elettorali, non riflette il numero delle persone, alle quali sono relativi, ma l'atto del reclamo: sicchè con un solo reclamo e con un solo deposito può ricorrersi contro più persone. La semplice proclamazione dell'ufficio elettorale non costituisce giudicato, giacchè se lo costituisce non sarebbero ammessi il reclamo al Consiglio ed il ricorso alla Corte d'Appello. Nè il possesso di tale ufficio potrebbe da sè solo costituire il giudicato, imperocchè mancherebbero tutti gli elementi per esserlo. Il possesso viene dalla proclamazione nel posto di Consigliere, fatta dall'ufficio elettorale: quindi una volta che questa può essere rivocata, per effetto del reclamo, non costituisce giudicato, il quale importerebbe la irrevocabilità della elezione. La prescrizione di cinque anni stabilita con l'articolo 1300 del Codice Civile riguarda le azioni di nullità o rescissione di contratti, ma non è applicabile ai reclami elettorali. Il medico condotto è eleggibile all'ufficio di Consigliere comunale e può rivestire la qualità di Sindaco. Prodotto un ricorso in ordine alla capacità di un Consigliere comunale, se questi toglie di mezzo la causa della sua voluta incapacità, non vi è luogo a provvedere sulla decadenza, giacchè, cessata la causa, è cessato l'effetto che da essa si crede far derivare (*Sentenza della Corte d'Appello di Trani*, 4 *febbraio* 1880).

— Il Consiglio comunale che pronunciò in primo grado in questione di eleggibilità amministrativa non può nel giudicio di appello avanti la Corte, promosso dall'interessato, assumere la qualità di parte contendente per difendere la propria decisione (1). Epperciò quand'anche si rendesse acquiescente alla diversa decisione della Corte, ciò non impedisce il ricorso per cassazione di chi vi abbia diritto (2). L'eletto che sul reclamo di un elettore fu dichiarato ineleggibile dal Consiglio comunale, non è obbligato a citare il reclamante nel giudizio d'appello contro quella decisione del Consiglio (3). Però il detto reclamante non citato nè intervenuto

---

(1) (2) La stessa Corte Suprema nella sentenza 17 aprile 1878, sul ricorso della Deputazione provinciale di Sassari, (*Il foro italiano*, II, 1008), dichiarò inammissibile il ricorso in cassazione della Deputazione provinciale contro la sentenza che riformò in appello la decisione di essa Deputazione. Si è pure disputato se il Comune possa ricorrere in appello contro la decisione della Deputazione che abbia riformato la deliberazione del Consiglio comunale in tema di capacità elettorale. Ritennero l'affermativa: le Corti d'Appello di Torino e Brescia, e la Corte di Cassazione di Napoli (*Repertorio dodicennale della Giurisprudenza*, voce *Elezioni amministrative*, ni 225, 226 e 230); la Corte di Cassazione di Venezia, colla sentenza 29 novembre 1878 (*Monitore giudiziario*, VII, 788). In senso contrario ritennero: il Consiglio di Stato, col parere 5 gennaio 1872 (*Consultore amministrativo*, XIII, pag. 78); e la Corte di Cassazione di Napoli, colla sentenza 28 marzo 1874 (*Eco dei Comuni*, VII, pag. 205), che dichiarò non potere il Consiglio comunale ricorrere in cassazione contro la decisione della Deputazione provinciale che abbia riformato la deliberazione di quello.

(3) In senso conforme vedansi le sentenze della Corte d'Appello di Torino, 27 ottobre 1875 (*Giurisprudenza*, XIII, 1188); della Corte d'Appello di Milano, 8 ottobre 1878 (*Monitore dei Tribunali*, XIX, 1008); della Corte d'Appello di Venezia, 29 novembre 1878 (*Monitore giudiziario*, VII, 788).

nell'appello può ricorrere in cassazione contro la sentenza che riformò la decisione del Consiglio (1). Non è inammissibile il reclamo al Consiglio comunale contro l'eleggibilità altrui solo perchè il testuale tenore del ricorso non sia stato notificato all'eletto di cui s'impugna l'elezione, semprechè questo ultimo, sufficientemente informato del motivo del reclamo, abbia proposto al Consiglio le proprie difese per iscritto nel merito (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma*, 10 *marzo* 1880).

La Corte, ecc.

Attesochè per l'irricevibilità del proposto ricorso si adduce, che, sebbene il reclamo al Consiglio comunale di San Benedetto del Tronto contro la eleggibilità di Giuseppe Panfili a Consigliere sia stato sporto dal Giuseppe De Cugni, pure nel giudizio provocato avanti alla Corte d'Appello per impugnare la deliberazione del Consiglio era parte in causa la Rappresentanza comunale e questa si acquietava al giudicato, soggiungendosi che dopo ciò, il De Cugni non aveva ragione di contraddirvi: perchè, se come privato elettore poteva eccitare la deliberazione del Consiglio, non conservava poi alcuna azione separata dal pubblico di cui faceva parte e perchè il giudizio d'appello essendo infatti avvenuto senza il contraddittorio e senza citazione di lui, nemmeno aveva veste per chiedere la cassazione di una sentenza pronunziata in un giudizio in cui egli era rimasto estraneo;

Attesochè l'articolo 75 della Legge comunale, ammettendo il reclamo contro la capacità di un cittadino all'elettorato amministrativo, stabilisce per la definizione delle relative controversie due gradi di giurisdizione, il primo avanti al Consiglio comunale, il secondo avanti alla Corte d'Appello;

Che, adunque, per cotali controversie essendo attribuite al Consiglio comunale le vere e proprie funzioni di Giudice di primo grado, ripugna ai più elementari principî di rito contenzioso, che lo stesso Consiglio nel secondo grado possa mai assumere la qualità di contendente, sia per difendere la sua decisione, sia per dare, colla sua acquiescenza, effetto di cosa giudicata ad una decisione diversa emessa dalla Corte d'Appello;

Che, d'altronde, pel caso in esame la sentenza denunziata non fornisce alcun indizio, che il Consiglio comunale di San Benedetto del Tronto, dopo d'aver deliberato sulla ineleggibilità del Panfili fosse chiamato, o intervenisse, o pigliasse una ingerenza qualsiasi nel giudizio susseguito avanti alla Corte d'Appello, onde arguire che abbia voluto o potuto essere parte nel giudizio medesimo;

Attesochè il citato articolo 75, per l'ivi ammesso reclamo in materia d'elettorato amministrativo, non avendo fatto alcuna speciale designazione delle persone, cui dovesse circoscriversi il diritto di reclamare, chiaramente significò l'intendimento del legislatore, che a tutela di quell'istituto, essenzialmente d'ordine pubblico, fosse concessa una specie d'azione popolare;

Che è criterio di ragione giuridica, che chi ha un diritto od un'azione debba pure avere in sua facoltà tutti i mezzi accordati dalla legge per raggiungerne il fine;

Che perciò, riconosciuto nel privato cittadino il diritto di reclamare contro un'elezione amministrativa, per difetto di capacità nell'eletto, necessariamente venne pure riconosciuto nel reclamante il potere di esperimentare in tale qualità i mezzi dell'appello e della cassazione, di cui nel detto articolo 75 e nel corrispondente articolo 42 della medesima Legge comunale;

---

(1) In senso conforme vedasi la sentenza della Corte di Cassazione di Roma, 13 marzo 1880 (*Giurisprudenza*, XVII, 168).

Attesochè l'articolo 40 di questa stessa Legge, virtualmente richiamato dall'articolo 75 per la procedura da osservarsi nell'appello dal procedimento del Consiglio comunale, non prescrive che il ricorrente debba citare colui che per via di reclamo ha provocato tale provvedimento: stabilisce invece, che « la causa sia decisa sommariamente, sentiti la parte ed il Pubblico Ministero » e suppone quindi che d'ordinario l'appello si esaurisce senz'altri contraddittori;

Che certamente con siffatta disposizione s'intese derogare al principio di rito comune, per cui è stabilito che le domande di riforma o annullamento di una decisione debbano sempre proporsi in contraddittorio delle persone che hanno interesse ad opporsi a tali domande (Art. 460 del Codice di Procedura Civile);

Che però ben si vede che, se a fronte di quella deroga, nel caso in cui il provvedimento consiliare sia riformato od annullato, la relativa decisione deve avere anche efficacia rimpetto a colui che, sebbene non chiamato nel giudizio d'appello, si mostrò col suo reclamo interessato a promuovere l'anzidetto provvedimento, ciò non può altrimenti avvenire se non per una finzione di diritto, in virtù della quale il legislatore, stante la specialità della materia, ritenne opportuno che il reclamante, fosse o no citato, dovesse pur sempre figurarsi come presente in causa;

Che cotale finzione di diritto importando che il reclamante, per quanto non citato in grado d'appello, mantenga la veste di contraddittore per subire le conseguenze del giudizio, è di necessità che debba conservare egual veste per impugnare il giudicato col rimedio della cassazione, che fu dalla legge a tale uopo concesso;

Che, infatti, nella specie della quale si tratta, anche il Panfili si mostrò persuaso di tale verità col far notificare al De Cugni la sentenza emanata nel giudizio d'appello, riconoscendo appunto per tal modo che esso De Cugni era il suo vero e proprio contraddittore in quel giudizio e che perciò era indispensabile notificargli l'intervenuta sentenza, onde per l'esperimento della cassazione fosse vincolato dal termine stabilito dall'articolo 518 del Codice di Procedura Civile;

Dunque nessuno dei proposti obbietti per l'irricevibilità del ricorso in questione ha fondamento giuridico.

Sui motivi del ricorso: Attesochè la Corte d'Appello colla denunciata sentenza dichiarò che fosse inammissibile il reclamo del De Cugni contro la elezione a Consigliere del Panfili perchè a costui non ne era stato notificato il letterale tenore, come è prescritto dall'articolo 39 del Codice di Procedura Civile, per la notificazione di qualunque atto, e dovesse quindi, per argomento desunto dall'articolo 35 della Legge comunale, considerarsi di niun effetto la deliberazione presa dal Consiglio comunale;

Attesochè la detta sentenza pone per costante che una doppia notificazione venne fatta al Panfili, l'una per mezzo dell'inserviente comunale, l'altra per ministero d'usciere; e che l'atto notificato segnava la data del reclamo, e spiegava che con esso si era chiesto « che il Panfili fosse dichiarato ineleggibile a Consigliere per non aver reso conto come esattore comunale »;

Che, inoltre, dalla deliberazione del Consiglio comunale risulta che il Panfili, in base all'atto notificatogli, propose al Consiglio comunale le sue difese in iscritto, e che il Consiglio, deliberando sull'ineleggibilità del Panfili, prese di mira l'unico motivo espresso nell'atto di notificazione;

Attesochè in vista di queste promesse, non si può a meno d'inferirne, che la Corte d'Appello abbia fatto un'erronea applicazione delle disposizioni di legge poste a fondamento della sua decisione;

Che, invero, dato pure che pel reclamo di cui all'articolo 75 della Legge comunale sia da osservare quanto è prescritto dall'articolo 35 della medesima Legge, che cioè il reclamo debba notificarsi alla persona contro cui è diretto a ciò questa

possa provvedere alla sua difesa, certo è che la denunciata sentenza, ritenendo per tale notificazione applicabili le forme di rigore stabilite dal diritto comune, per essere coerente a questo concetto doveva eziandio riconoscere applicabili le sanatorie, che dal diritto comune sono al riguardo ammesse;

La notificazione del reclamo da farsi al Panfili pel provvedimento, che in primo grado di giurisdizione, e così con effetti di giudizio, doveva emettersi dal Consiglio comunale, evidentemente stava in luogo della citazione nei giudizi ordinari;

Ora, se per l'articolo 190 del Codice di Pocedura Civile, vuolsi che la nullità della citazione sia sanata, quando il convenuto, anzichè opporla, si difenda nel merito, è chiaro che eguale sanatoria doveva ammettersi per la notificazione fatta al Panfili, tostochè per essa non solo era costui informato del motivo onde veniva impugnata la sua elezione, e quindi in grado di potersi difendere; ma veramente senz'altro si difese, contestando appunto quello stesso motivo d'ineleggibilità che già aveva formato l'oggetto del reclamo, e costituì poscia l'argomento della deliberazione consiliare;

Attesochè ciò basta a dimostrare che il ricorso del De Cugni merita d'essere accolto.

Per queste considerazioni: rigetta l'eccezione d'inammessibilità del ricorso, cassa la sentenza della Corte d'Appello d'Ancona, sezione di Macerata, ecc.

— Il termine di cinque giorni assegnato alla Deputazione provinciale per decidere sui ricorsi in materia elettorale è dimostrativo e non tassativo, e perciò non sono attaccabili di nullità le decisioni emesse anche fuori di quel termine. Nessuna disposizione prescrive la notificazione giudiziale delle decisioni dei ricorsi, le quali vanno affisse al pubblico, se emanate dal Consiglio comunale, o sono trasmesse al Sindaco, se emanate dalla Deputazione provinciale. I giudizi di apprezzamento sfuggono al sindacato del Governo, e non possono attaccare la legittimità dell'atto denunziato (*Parere del Consiglio di Stato*, 3 *luglio* 1880).

La Sezione, ecc.

Vista la relazione del Ministero dell'Interno in data 5 giugno ultimo, Divisione 3ª, Sezione 1ª, relativa alla denunzia fatta da Agostino Mellino della decisione emessa dalla Deputazione provinciale di Sassari sulle elezioni amministrative del Comune di Nule, dal denunziante creduta meritevole di annullamento.

Visti i documenti trasmessi: Sentito il relatore e ritenuto in fatto:

Che avvenute nel Comune di Nule le elezioni per la rinnovazione del quinto dei Consiglieri comunali, Agostino Mellino ricorse al Consiglio comunale chiedendone lo annullamento:

Che il Consiglio ammise i motivi del ricorso ed annullò le elezioni;

Che contro il dichiarato annullamento ricorsero alla Deputazione provinciale i Consiglieri nuovamente eletti, e la Deputazione facendo ragione ai loro argomenti, revocò la decisione del Consiglio comunale, e dichiarò valide le elezioni;

Che questa decisione è denunciata al Governo del Re dal primo ricorrente Agostino Mellino, perchè ne pronunzi la nullità per i seguenti motivi:

1° Perchè la Deputazione emise il suo Decreto trascorso il termine stabilito dagli articoli 36 e 75 della Legge;

2° Perchè il Decreto stesso non venne notificato al ricorrente;

3° Perchè la mancata designazione dell'ora in cui fu fatto il primo appello,

toglie fede al verbale di elezione che asserisce essersi fatto il secondo dopo trascorsa un'ora, come prescrive l'articolo 63 della Legge;

Ha considerato quanto al *primo motivo:* Che è stato più volte dichiarato che il termine di cinque giorni assegnato alle Deputazioni provinciali a decidere sui ricorsi in materia elettorale è dimostrativo e non tassativo e che perciò non sono attaccabili di nullità le decisioni emesse anche fuori di quei termini;

Quanto al *secondo:* Che mentre è prescritta la notificazione dei ricorsi agli interessati, perchè ad essi non sia tolto il modo di difendersi in tempo utile, nessuna disposizione prescrive la notificazione giudiziale delle decisioni sui ricorsi medesimi le quali o sono emanate dal Consiglio comunale e debbono essere affisse al pubblico; o dalla Deputazione provinciale, e sono trasmesse al Sindaco come venne praticato nel caso in esame;

E quanto al *terzo:* Che quando il verbale dell'elezione attesta, che il secondo appello fu fatto un'ora dopo mezzodì, trascorsa un' ora dal primo, come si legge in quello delle elezioni di Nule, il precetto della legge è osservato e si deve presumere che il primo appello fosse esaurito un' ora prima che si cominciasse il secondo;

Che gli altri rilievi fatti dal denunziante si risolvono in giudizi di apprezzamento che sfuggono al sindacato del Governo, e non possono attaccare la legittimità dell'atto denunziato.

Per questi motivi, avvisa che la denunzia di Agostino Mellino non valga a provocare nessun provvedimento per parte del Governo del Re.

— Sono nulle le deliberazioni del Consiglio comunale pronunziate su ricorsi non notificati giudiziariamente agli interessati. È sufficiente la notificazione amministrativa quando trattasi di decisioni della Deputazione provinciale. Le rettificazioni alla lista elettorale ordinate dalla Deputazione provinciale debbono essere eseguite dalla Giunta municipale e non dal Sindaco; ove però siano state eseguite da questo, non possono annullarsi le elezioni quando tali rettificazioni furono eseguite in perfetta conformità alla decisione della Deputazione (*Parere del Consiglio di Stato*, 9 *luglio* 1880).

— La Corte d' Appello non ha competenza a pronunciare la nullità della deliberazione presa da un Consiglio comunale con votazione segreta sulla eleggibilità o no di taluno all' ufficio di Consigliere comunale. Infatti, a tenore degli articoli 39 e 75 della Legge comunale e provinciale, risulta chiaro che all' Autorità giudiziaria è attribuita la competenza a decidere sulla questione della capacità e non altro. Per cui l'Autorità giudiziaria non è chiamata a conoscere della regolarità della deliberazione del Consiglio; nè potrebbe annullare per trasgredite formalità una simile deliberazione di sua indole amministrativa, ma deve conoscere unicamente del tema della legale capacità e decidere la questione che su tale oggetto sia stata promossa (*Sentenza della Corte d'Appello di Venezia*, 4 *novembre* 1880).

— A senso dell'articolo 75 Legge comunale non può mettersi in dubbio la giurisdizione del Consiglio comunale per conoscere dei reclami a lui proposti contro le operazioni elettorali: e quindi esso ha la facoltà di cor-

reggere gli errori e riparare le illegalità commesse dall' ufficio elettorale. Se risulta che la proclamazione di un Consigliere comunale è stato il risultato di un errore materiale nel computo dei voti, il Consiglio comunale applica puramente e semplicemente la legge rettificando l' errore e provvedendo alle conseguenze giuridiche di questa rettifica col sostituire il nome dell' eletto a quello che era stato proclamato illegalmente (*Parere del Consiglio di Stato*, 18 *febbraio* 1881).

La Sezione:

Vista la relazione del Ministero dell'Interno, del 26 gennaio 1881, nº 15631-5, Divisione 4ª, Sezione 1ª, sul ricorso di De-Vincentiis Vincenzo contro provvedimento della Deputazione provinciale di Lecce concernente le elezioni seguite nel Comune di Taranto per complemento del numero dei Consiglieri comunali;

Udito il Relatore; Premesso in fatto;

Che l'elettore comunale Vincenzo De-Vincentiis, avendo fatto ricorso al Consiglio comunale contro la proclamazione consiliare fatta dall' ufficio elettorale definitivo di Chilogno Nicola, per errore commesso nel computo dei voti, il Consiglio, dopo avere verificato che il ricorrente aveva conseguito 157 voti, e il Chilogno soli 155, in adunanza 26 agosto 1880 dichiarò eletto il primo e lo sostituì al Chilogno illegalmente proclamato;

Che avendo il Chilogno reclamato alla Deputazione provinciale di Lecce, questa, in adunanza 3 novembre 1880, mantenne la deliberazione del Consiglio comunale di Taranto in quanto riguardava la nullità della proclamazione del Chilogno a Consigliere e annullò anche quella parte della deliberazione del Consiglio stesso che sostituiva il De-Vincentiis al Chilogno per pretesa incompetenza dei Consigli comunali in materia di surrogazione di Consiglieri;

Che contro la decisione della Deputazione provinciale di Lecce fa ricorso il De-Vincentiis al Governo del Re chiedendone l'annullamento;

Che il Chilogno, con un suo contro-ricorso, sostiene la legalità della decisione della Deputazione provinciale di Lecce in quanto riguarda la esclusione del De-Vincentiis e la piena regolarità della proclamazione del proprio nome a Consigliere, fatta dall' ufficio elettorale;

Ciò premesso, la Sezione ha considerato:

Che non può mettersi in dubbio la giurisdizione del Consiglio comunale per conoscere dei reclami a lui proposti contro le operazioni elettorali, a senso dell'articolo 75 della Legge comunale e provinciale;

Che ammessa questa giurisdizione, ne segue che per logica conseguenza deve riconoscersi al Consiglio comunale la facoltà di pronunciare sui ricorsi, di accoglierli o rigettarli, e di provvedere secondo le sue decisioni, correggendo, rettificando e riformando nei modi di legge e secondo la verità dei fatti le risultanze delle operazioni elettorali;

Che ove si ammettesse la massima sancita dalla Deputazione provinciale di Lecce, che al Consiglio comunale non compete di correggere gli errori e riparare le illegalità commesse dall'ufficio elettorale, la giurisdizione consentita al Consiglio rimarrebbe lettera morta, perchè avrebbe la cognizione senza la decisione e l'esecuzione; e ciò con manifesta contraddizione alla nota regola di diritto *Cui jurisdictio data est, ea quoque concessa esse videntur, sine quibus jurisdictio explicari non potest* (Leg. 2, Dig. *De jurisdictione*, § 1);

Che nel caso in esame risulta incontestabilmente dagli atti, ed è ammesso dalla Deputazione provinciale, che la proclamazione del De-Vincentiis è stata il risultato

di un errore materiale nel computo dei voti, avendo il De-Vincentiis ottenuto nella prima sezione voti 44; nella seconda 46; nella terza 67; totale 157: mentre il Chilogno ne conseguì nella prima sezione 32; nella seconda 84; nella terza 39: totale 155;

Che il Consiglio comunale, rettificando l'errore e provvedendo alle conseguenze giuridiche di questa rettifica, col sostituire il nome dell'eletto a quello che era stato illegalmente proclamato, ha puramente e semplicemente applicata la legge;

Per questi motivi, la Sezione è di parere che, accolto il ricorso del De-Vincentiis, sia da anullare la deliberazione del 3 novembre 1880 della Deputazione provinciale di Lecce, e da mantenere quella del 26 agosto 1880 del Consiglio comunale di Taranto, mandando alla Giunta di proclamare l'eletto, a norma dell'articolo 74 della Legge comunale.

Riforme.

Questo articolo non prescrive un termine entro cui debbansi produrre i ricorsi innanzi al Consiglio comunale.

Importa di molto che sia presto e con sicurezza definita la sorte delle elezioni: per cui sarebbe bene che il legislatore in una nuova legge riparasse a questa mancanza.

Per render poi più chiara la intelligenza del 2° alinea di questo articolo si dovrebbe sostituire alle parole « azione giuridica » quelle « Corte d'Appello ».

Articolo 76.

L'articolo 54 ed i susseguenti saranno affissi alla porta della sala delle elezioni in caratteri maggiori (1) e ben leggibili.

CAPO III.

Dei Consigli comunali.

—

Articolo 77.

I Consigli comunali si adunano in sessione ordinaria due volte all'anno:

La prima in marzo, aprile o maggio;

La seconda in ottobre o novembre.

---

(1) Ripetiamo che noi, per non andar troppo per le lunghe, non ci occuperemo degli errori di lingua che si trovano a iosa in questa e nelle altre leggi. Il legislatore del resto potrebbe darsi un po' più di cura, affinchè almeno fossero scevere di quegli errori che fanno arricciare il naso ad un alunno di quarta elementare.

Queste sessioni verranno chiuse entro il mese di maggio e novembre.
La sessione non può durare più di 30 giorni, a meno che lo permetta la Deputazione provinciale.

Commenti.

Colla Legge 1° luglio 1873, all'articolo 77 venne sostituito il seguente: I Consigli comunali si adunano in sessione ordinaria due volte all'anno. — La prima in marzo, aprile o maggio; la seconda in settembre o ottobre. — Queste sessioni verranno chiuse entro i mesi di maggio e ottobre.— La sessione non può durare più di 30 giorni a meno che lo permetta la Deputazione provinciale.

Ecco il testo di codesta Legge:

Legge 1° luglio 1873, n° 1409 (serie 2a), che modifica gli articoli 77 e 165 della Legge comunale e provinciale.

Il Senato e la Camera dei Deputati hanno approvato;

Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue:

Articolo unico. Agli articoli 77 e 165 della Legge comunale e provinciale 20 marzo 1865 sono sostituiti i seguenti:

« Art. 77. I Consigli comunali si adunano in sessione ordinaria due volte all'anno.

« La prima in marzo, aprile o maggio; la seconda in settembre o ottobre.

« Queste sessioni verranno chiuse entro i mesi di maggio e di ottobre.

« La sessione non può durare più di 30 giorni, a meno che lo permetta la Deputazione provinciale.

« Art. 165. Il Consiglio provinciale si riunisce ogni anno il lunedì secondo di agosto in sessione ordinaria. Può anche essere straordinariamente convocato dal Prefetto, o per propria iniziativa, o in seguito a domanda della Deputazione provinciale.

« La sessione straordinaria è annunziata nel giornale ufficiale della Provincia.

« Le convocazioni sono fatte dal Prefetto per avvisi scritti a domicilio».

Ordiniamo che che la presente, munita del sigillo dello Stato, sia inserta nella Raccolta ufficiale delle Leggi e Decreti del Regno d' Italia, mandando a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come Legge dello Stato.

Dato a Firenze, addì 1° luglio 1873.

VITTORIO EMANUELE

Visto, Il Guardasigilli
DE FALCO

G. LANZA

Articolo 78.

Il Prefetto, sull' istanza della Giunta municipale, o di quella di una terza parte dei Consiglieri, ed anche d' ufficio, può ordinare la riunione straordinaria del Consiglio comunale per deliberare sovra oggetti particolari che dovranno essere indicati.

Ogni altra adunanza del Consiglio è illegale.

Commenti.

Il Consiglio comunale non può radunarsi in via straordinaria neppure per le deliberazioni in materia di elezioni di cui all'articolo 75, se la riunione straordinaria non sia stata autorizzata dal Prefetto.

Ove la Giunta municipale credesse necessaria un'adunanza straordinaria deve cominciare a riunirsi essa stessa, e presa la relativa decisione, rimetterla per mezzo del Sindaco, all'Autorità prefettizia per la relativa autorizzazione.

Giurisprudenza.

Dovendosi trattare, in una seduta straordinaria del Consiglio comunale, la relazione della Commissione sulla contabilità annuale e la relazione del delegato di Prefettura sulla contabilità, il Consiglio comunale legalmente ha preso la deliberazione di sospendere il tesoriere, e questa non è estranea all'ordine del giorno, perchè la suesposta locuzione è così ampia da comprendere non solamente la lettura delle relazioni, ma eziandio la discussione sulle relazioni stesse, e quindi sui provvedimenti riflettenti lo andamento dei servizi municipali (*Parere del Consiglio di Stato*, 5 *luglio* 1879).

Riforme.

Questo articolo accorda al Prefetto la facoltà di ordinare riunioni straordinarie dei Consigli comunali. Parrebbe che si provvedesse meglio alla bisogna dei Comuni se, negli intervalli che corrono tra le due sessioni ordinarie, potessero di diritto i Consigli comunali riunirsi periodicamente per la breve durata di qualche giorno, come lo autorizzava la Legge amministrativa napoletana del 12 dicembre 1816, la quale accordava loro di adunarsi di diritto nella prima domenica di ciascun mese per l'intiero corso dell'anno; oltre alle riunioni straordinarie che potevano essere indette dal Sindaco o dall'Autorità governativa.

A questo punto giova ricordare che recando la modificazione stata proposta all'articolo 77 col progetto Depretis, verrebbe stabilito che « I Consigli comunali possano riunirsi nell'anno quante volte il bisogno lo richieda, sia per deliberazione della Giunta municipale, sia per domanda di una terza parte dei Consiglieri: in questi casi però dovranno partecipare al Prefetto o al Sotto-Prefetto i giorni, la durata e l'oggetto delle riunioni. È in facoltà della Deputazione provinciale e del Prefetto di ordinare d'ufficio riunioni di Consigli comunali per deliberare sopra determinati oggetti da indicarsi nel relativo decreto ».

Quasi identica disposizione era proposta nel progetto di legge del Ministro Minghetti, in quello del Ministro Lanza presentato nel 1871, ed in quello del Ministro Nicotera. La Commissione parlamentare che esaminò quest'ultimo progetto, proponeva di conferire anche alla Deputazione provinciale la facoltà di ordinare d'ufficio la riunione dei Consigli comunali,

i quali, in base a quel progetto, rimanevano soggetti alla sua autorità tutoria (1).

La modificazione Depretis è una fusione delle proposte Minghetti, Lanza, e della Commissione parlamentare che esaminò il progetto Nicotera.

Essa è sommamente liberale ed opportuna, perchè dà ai Consigli comunali piena libertà d'adunarsi ogniqualvolta lo credono conveniente ai loro interessi, senza bisogno d'ottenere un'autorizzazione, la quale non solo costituisce una inutile ingerenza dell'Autorità governativa nell'amministrazione comunale, ma in certi casi può riuscire di grave impaccio all'azienda municipale, in quanto costringe l'Amministrazione ad una perdita di tempo, col pericolo di non provvedere in tempo utile ai proprî interessi, per dover attendere l'autorizzazione del Prefetto. Massime che la giurisprudenza ha unanimemente riconosciuto nella facoltà data al Prefetto un diritto assoluto non soggetto a richiamo, ed è pur ammesso che il Prefetto, tuttochè abbia consentita una convocazione straordinaria, ha piena facoltà di revocarla. Nè da questa libertà di convocazione dei Consigli, la quale è oggidì il diritto comune dei Consigli comunali in tutta l'Europa, può temersi inconveniente alcuno, essendochè l'Autorità governativa per disposizione degli articoli 130, 131, 132, 133 e 136 ha diritto di sospendere ed anche annullare le deliberazioni irregolari nella forma e contrarie alle leggi. Ed inoltre per effetto dell'obbligo imposto ai Consigli comunali di partecipare al Prefetto o al Sotto-Prefetto i giorni, la durata e l'oggetto delle riunioni, l'Autorità governativa ha modo di preventivamente informarsi sulla natura delle deliberazioni a prendersi dai Consigli nelle loro adunanze straordinarie.

Forse, questa facoltà data ai Consigli comunali di adunarsi, ogniqualvolta lo credono opportuno, potrà a taluno sembrare in contraddizione, colla prescrizione delle sessioni ordinarie; ma nel fatto non lo è. L'obbligo imposto ai Consigli comunali di adunarsi in un tempo prefisso per deliberare sopra determinati atti dell'amministrazione comunale, costituisce un provvedimento preventivo, necessario per assicurare il regolare andamento dell'amministrazione comunale, e per essere certi che i Consigli curino in tempo debito il compimento degli atti inerenti alla loro ordinaria amministrazione.

Relativamente all'obbligo nei Consigli di partecipare alla Autorità governativa, i giorni la durata e l'oggetto delle riunioni, sarebbe pure assai opportuno che fosse determinato in modo tassativo il tempo di tale partecipazione, all'effetto d'impedire che in pratica insorgessero contestazioni

---

(1) Secondo il progetto Nicotera modificato dalla Commissione parlamentare, i Comuni erano divisi in due classi. Appartenevano alla prima quelli che hanno una popolazione agglomerata in un solo centro, di 4000 o più abitanti, od una popolazione complessiva di 8000, o sono capi-luoghi di Provincia, o sede di una Corte d'Appello, o di un Tribunale civile e correzionale. Tutti gli altri appartenevano alla seconda.

La tutela della Deputazione provinciale era soppressa pei Comuni di prima classe, conservata per quelli di seconda classe.

sulla legalità della presa deliberazione. Che la partecipazione debba essere data in modo preventivo, emerge assai chiaramente dal tenore della disposizione che ne stabilisce l' obbligo ; ma non è ben chiarito il tempo preciso in cui dev' essere data la preventiva partecipazione.

Il progetto Minghetti imponeva l' obbligo di trasmettere al Prefetto la nota degli oggetti da trattarsi nelle adunanze straordinarie cinque giorni prima di emettere l'avviso dell' adunanza. Questo termine però è eccessivo, perchè in certi casi potrebbe essere d' impaccio a deliberazioni da prendersi con tutta urgenza : per cui potrebbesi stabilire che la partecipazione in parola dovesse farsi contemporaneamente all' avviso di convocazione dei Consiglieri : tanto più che non avendo il Prefetto diritto d'impedire la riunione straordinaria, ma soltanto di annullarne la relativa deliberazione, qualora fosse illegale, sarebbe inutile di stabilire che tale partecipazione gli fosse fatta alcuni giorni prima della riunione stessa.

Articolo 79.

La convocazione dei Consiglieri deve essere fatta a domicilio, per avviso scritto.

Giurisprudenza.

Se il Consiglio comunale soprassiede dal deliberare su di una data proposta per incidenti sorti, e rimanda la trattazione dell' oggetto ad una nuova adunanza, senza determinazione di giorno prefisso, in questo caso i Consiglieri debbono ricevere l'avviso in iscritto cui sono riferibili l'articolo 79 e l'alinea dell'articolo 80 della Legge comunale. La nuova adunanza del Consiglio non può considerarsi quale seconda convocazione, giacchè la prima non è rimasta deserta; di tale che a rendere legale questa nuova adunanza, occorre l' intervento dei Consiglieri nel numero legale voluto dalla prima parte dell' articolo 89 di detta Legge (*Parere del Consiglio di Stato*, 5 *marzo* 1880).

Articolo 80.

L'avviso per le sessioni ordinarie debbe farsi quindici giorni innanzi a quello indetto per esse.

Per le altri deve farsi in modo che i Consiglieri dimoranti nel territorio comunale lo possano ricevere in tempo utile. In questo caso deve specificare gli oggetti dell' adunanza.

Commenti.

La prescrizione del termine di quindici giorni è di tutto rigore, e perciò saranno colpite di nullità le deliberazioni prese sopra oggetti che non fossero stati notificati ai Consiglieri nel surriferito termine. L' obbligo del-

l'avviso in tempo utile per le adunanze straordinarie è limitato ai Consiglieri dimoranti nel territorio comunale, per la ragione che non si raggiungerebbe più lo scopo di una adunanza straordinaria, quando si avesse a perdere lunghissimo tempo pel recapito degli avvisi ai Consiglieri dimoranti fuori del Comune (Vedasi l'art. 213 della presente Legge).

Giurisprudenza.

L' osservanza dell' articolo 80 della Legge comunale che prescrive di specificare gli oggetti negli inviti per l'adunanza straordinaria, è di rigore. In conseguenza le deliberazioni prese in quella adunanza sovra oggetti non notificati ai Consiglieri, devonsi ritenere colpite di nullità (*Parere del Consiglio di Stato*, 28 *settembre* 1868).

— Se fu dal Consiglio comunale chiesta ed ottenuta una proroga della tornata ordinaria, le adunanze comunali tenute entro il tempo stabilito dalla proroga devono considerarsi come una continuazione delle precedenti: e perciò non regge l' eccezione che il giorno di tali successive adunanze non sia stato fissato dalla Giunta municipale, poichè non occorreva altra deliberazione della stessa Giunta dopo quella con la quale aveva fissato il giorno dell'apertura della tornata a norma dell'articolo 93 della Legge comunale. Di fronte al tenore del processo verbale di una deliberazione comunale ove si dichiara che il Consiglio era legalmente convocato, non ha alcun valore giuridico l'affermazione, spoglia di qualsiasi prova, che gli avvisi di quell' adunanza siano stati consegnati solo poche ore prima. Nemmeno regge l'eccezione che per tale adunanza siasi mutata la pratica dapprima seguita dal Consiglio, essendosi tenuta nelle ore pomeridiane di un giorno feriale, anzichè nel mattino di giorno festivo: e ciò quando dagli atti è dimostrato che tale fatto fu motivato dalla strettezza del tempo, essendo quello il giorno in cui per la tardività della partecipazione dell' ottenuta proroga della tornata, scadeva appunto tale proroga; e se si fissò per la sera quell' adunanza, mentre le precedenti si erano sempre tenute al mattino, è chiaro essersi con ciò voluto ottemperare all'articolo 80 della citata Legge, secondo cui gli avvisi debbono farsi in modo che i Consiglieri dimoranti nel territorio del Comune possano riceverli in tempo utile (*Parere del Consiglio di Stato*, 21 *novembre* 1879).

Articolo 81.

Il Prefetto ed il Sotto-Prefetto possono intervenire ai Consigli anche per mezzo di altri ufficiali pubblici dell'ordine amministrativo, ma non vi hanno voce deliberativa.

Articolo 82.

Sono sottoposte al Consiglio comunale tutte le istituzioni fatte a pro della generalità degli abitanti del Comune, o delle sue frazioni, alle quali

non siano applicabili le regole degli istituti di carità e beneficenza, come pure gli interessi dei parrocchiani quando questi ne sostengano qualche spesa ai termini di legge.

Gli stessi stabilimenti di carità e beneficenza sono soggetti alla sorveglianza del Consiglio comunale, il quale può sempre esaminarne l'andamente, e vederne i conti.

Quando gli interessi concernenti le proprietà od attività patrimoniali delle frazioni, o gli interessi dei parrocchiani sono in opposizione a quelli del Comune o di altre frazioni del medesimo, il Prefetto convoca gli elettori delle frazioni alle quali spettino le dette proprietà od attività, od i parrocchiani, per la nomina di tre commissari, i quali provvedono all'amministrazione dell' oggetto in controversia, colle facoltà spettanti al Consiglio comunale.

Dalle decisioni del Prefetto è aperto il ricorso in via gerarchica.

Sarà inteso il voto del Consiglio comunale sui cambiamenti relativi alla circoscrizione delle parrocchie del Comune, inquanto sostenga qualche spesa per le medesime.

Commenti.

È da osservare che un Consiglio comunale non può deliberare sugli interessi di una frazione di parrocchiani che sia situata nel territorio di altro Comune, perchè questi non possono tenersi vincolati se non dalle deliberazioni del Comune da cui dipendono. La legge, nell'articolo sovra esposto, esige il voto del Consiglio comunale sui cambiamenti relativi alla circoscrizione delle parrocchie del Comune, in quanto sostenga qualche spesa per le medesime. Per verità non si vede la necessità di questa condizione, giacchè trattandosi di un interesse del tutto locale, il parere del Consiglio torna sempre utile ed opportuno, sostenga o no una spesa per le parrocchie.

Cade qui in acconcio di dire qualche cosa intorno alle Opere pie ed alle Congregazioni di carità in base alla Legge 3 agosto 1862, ed al relativo Regolamento 27 novembre dello stesso anno. L'infinità di lasciti pii, i milioni e milioni di capitali fruttiferi e una miriade di diverse risorse che uomini pietosi ed insigni lasciarono a favore della pubblica beneficenza, dovevano di necessità pel pubblico e privato interesse indurre il legislatore ad emanare leggi e disposizioni, che sistemassero il modo di amministrare ed erogare il patrimonio dei poveri e in maniera che fosse il più possibile vantaggiosa e ben distribuita la carità cittadina.

Un grave, difficile ed importante incarico hanno a questo riguardo il Governo, le Amministrazioni comunali e tutti gl'istituti in generale di beneficenza, dovendo tutti per quanto è di loro spettanza sia colla sorveglianza e controllo, sia coi savi atti di amministrazione tendere all'unico scopo che la beneficenza venga elargita nei limiti dell'equità e non

si converta nel mantenimento del vizio, nell'oblio delle persone veramente meritevoli di soccorso, ed in un malinteso, e tante volte colpevole favoritismo.

Sono Opere pie nel senso della legge gli istituti di carità o beneficenza e qualsiasi ente morale costituito allo scopo di soccorrere le classi meno agiate in istato così di sanità che di malattia, prestare loro assistenza, educarle, istruirle ed avviarle a qualche professione, arte o mestiere.

Tra queste Opere pie sono da comprendersi anche quelle che per avventura avessero uno scopo misto, cioè quelle che oltre lo scopo di beneficenza abbracciassero uno scopo ecclesiastico. In questo caso si deve tenere un'amministrazione distinta, ed operare possibilmente la separazione del patrimonio e dei redditi.

Sono Opere pie contemplate dalla Legge 3 agosto 1862: gli ospizi di carità, gli alberghi dei poveri e i ricoveri di mendicità; gli ospedali degli infermi, i pubblici manicomi, gli ospizi degli esposti o dei figli abbandonati, quelli dei giovanetti discoli od usciti dalle carceri, gli orfanotrofi, i ricoveri per l'allattamento in comune degli infanti, e le istituzioni destinate ad agevolare l' allevamento della prole a domicilio; gl' istituti di educazione e d'istruzione pei sordo-muti e pei ciechi, i conservatorî, i convitti ed altri stabilimenti congeneri di beneficenza; i monti di maritaggi ed altre fondazioni per distribuzione di doti in occasione di matrimonio o di monacazione; gli asili d' infanzia, le scuole gratuite e le fondazioni per concessioni di sussidi per agevolare ai poveri l' acquisto di un' arte o di una professione; le casse di risparmio, quando siano mantenute da Opere pie ed a scopo di beneficenza, i monti di elemosine e i monti di pietà o di pignorazione non congiunti a monti frumentari od aventi principalmente per fine di sovvenire l' indigenza; le istituzioni volte a procurare alle classi povere i mezzi di sostenersi in caso d' interruzione di lavoro o in quello d' infermità; le istituzioni per distribuzione continuativa di soccorsi in danaro, in generi o in medicinali; le confraternite, le congregazioni, gli eremi e le cappelle laicali non erette in titolo; e finalmente tutte quelle istituzioni, opere o fondazioni che sotto qualunque denominazione e titolo si trovino o siano per essere applicate a scopo di beneficenza.

Non sono considerate Opere pie nel senso di questa Legge i comitati di soccorso, nè le istituzioni mantenute da temporanee oblazioni private, nè quelle fondate a vantaggio di una determinata famiglia nominativamente indicata dal testatore.

La sorveglianza sulle Opere pie del Regno spetta all'Autorità governativa, alle Deputazioni provinciali ed ai Consigli comunali.

L' amministrazizne delle Opere pie è affidata ai Corpi morali, Consigli, direzioni collegiali o singolari create dai rispettivi statuti di fondazione o dagli speciali regolamenti in vigore da antiche loro consuetudini. Ove non vi fosse Amministrazione speciale, o questa venisse a mancare per qualunque evento, allora vi provvede il Re con suo Decreto, sentita la Deputazione provinciale.

Non possono assumere l' ufficio di Amministratori di un' Opera pia, e ne decadranno quando lo avessero assunto: 1° quegli che non ha reso il conto di una precedente amministrazione; 2° chi abbia lite vertente coll' Opera pia medesima. Così pure non possono essere contemporaneamente membri della stessa Amministrazione: 1° gli ascendenti e discendenti; 2° i fratelli; 3° il suocero ed il genero.

Dovranno finalmente gli Amministratori astenersi dal prender parte alle deliberazioni quando si trattasse di interessi loro proprî, dei congiunti od affini sino al quarto grado, o d'interessi di altri stabilimenti soggetti alla loro amministrazione e vigilanza. Così gli stessi Amministratori non potranno prender parte ai contratti relativi all'Opera pia da loro amministrata, ed ove ciò avvenisse perderebbero la carica.

Le Opere pie devono regolarsi nelle loro adunanze e deliberazioni secondo i loro statuti e regolamenti interni.

E avanti tutto appena l'Amministrazione di un'Opera pia viene installata deve fare in tre esemplari un esatto inventario di tutti i documenti, beni mobili ed immobili appartenenti all' Opera pia stessa e uno di questi inventari sarà trattenuto nell' archivio dell' Amministrazione, un altro sarà spedito al Prefetto, il terzo al Ministro dell'Interno, avvertendo che ogni novità che si verificasse in seguito per rispetto all' inventario se ne darà notizia al Prefetto per la relativa annotazione nell' esemplare che esiste presso di lui.

Ogni amministrazione di Opera pia deve fare il proprio bilancio preventivo e consuntivo, compilando il primo entro settembre, e il secondo entro maggio.

I bilanci così compilati vanno esposti per otto giorni, e chiunque può reclamare contro di essi alla Deputazione provinciale.

Se le Opere pie hanno patrimoni fissi e speciali, dovranno avere un tesoriere, e questo può essere anche l' esattore comunale, il quale applicherà alla riscossione dei diritti di Opera pia le disposizioni vigenti per le esazioni comunali.

In massima pei contratti si seguono le norme della Legge comunale, e per conseguenza se il valore di una stipulazione supera le lire 500, il contratto deve essere fatto ad asta pubblica.

Però la Deputazione provinciale potrà per motivi speciali permettere il contratto a licitazione o trattativa privata.

Tanto dalla Legge sull' unificazione amministrativa 20 marzo 1865, n° 2248, all'articolo 180, quanto dalla Legge sulle Opere pie, 3 agosto 1862, n° 753, viene affidata la tutela e la sorveglianza sull' amministrazione delle Opere pie alla rispettiva Deputazione provinciale.

Egli è perciò che alcuni atti d'amministrazione, e che sono di una certa importanza, hanno d'uopo dell'approvazione della Deputazione provinciale. Tali atti sono: 1° i regolamenti d' amministrazione; 2° i conti consuntivi; 3° i contratti d' acquisto o d' alienazione di immobili, l' accettazione o rifiuti di lasciti o doni; 4° ogni atto che importi trasformazione o di-

minuzione di patrimonio; 5° l'abilitazione a stare in giudizio per lite che non riguardi la semplice esazione delle rendite; 6° i regolamenti tendenti a riunire le amministrazioni di diversi istituti pii.

L'acquisto di stabili, l'accettazione di lasciti e doni per parte delle Opere pie, in forza della Legge 5 giugno 1850, n° 1037, attivata in Lombardia colla Legge 11 marzo 1860, n° 4003, e regolata dal Regio Decreto 26 giugno 1864, n° 1817, non possono esercitarsi senza l'approvazione Reale che viene accordata mediante Decreto.

Qualora la Deputazione provinciale intenda di approvare gli atti sopra enunciati, appone ai verbali dell'Amministrazione dell'Opera pia, per mezzo del Prefetto un semplice *visto*: al contrario in caso di rifiuto deve formulare analogo decreto motivato. Contro questo decreto di rifiuto l'Opera pia può ricorrere al Re che decide con suo Decreto, sentito il Consiglio di Stato.

In generale il Governo del Re non esercita sull'Amministrazione delle Opere pie una ispezione immediata, avendone affidata la sorveglianza e la tutela in modo speciale alle Deputazioni a cui è riservato, come sopra si è detto, il diritto d'approvazione o no di alcuni atti.

Laonde il Ministero dell'Interno ha diritto di esaminare e approvare i bilanci consuntivi degli istituti pii, quando il Governo vi concorra nelle spese ordinarie.

A questo diritto del Ministro dell'Interno, si aggiunga quello di invigilare al regolare andamento dell'Opera pia e ciò anche per mezzo di speciali delegati informandosi particolarmente se sono osservate le leggi, gli statuti e i regolamenti.

Qualora un'Amministrazione mancasse ai suoi precipui doveri, il Re sentita la Deputazione provinciale, il Consiglio comunale, ove vi abbia interesse il Comune, non che il Consiglio di Stato, può scioglierla provvedendo per la nomina di un'altra Amministrazione.

Se per avventura venisse a mancare il fine e lo scopo per cui fu istituita un'Opera pia, essa può, mediante Decreto Reale essere tramutata in un'altra equipollente e che si allontani il meno che sia possibile dall'intenzione del fondatore.

Il diritto di proporre la domanda di riforma spetta al Consiglio comunale o provinciale, secondo che l'istituzione pia riguarda gli abitanti del Comune o della Provincia.

La domanda dei Consigli, che deve essere appoggiata dalla maggioranza assoluta, e i ricorsi degli interessati sono sottoposti all'esame della Deputazione provinciale, e successivamente il Prefetto rimette il tutto al ministro pel voto del Consiglio di Stato.

Sul parere favorevole del Consiglio di Stato, il Ministro dell'Interno sottopone la proposta al Re, il quale sancisce la invocata riforma.

La costituzione di nuovi istituti di carità o beneficenza è fatta con Decreto Reale, sentito il Consiglio di Stato, e nel Decreto di concessione può essere anche inclusa la dispensa di alcune formalità prescritte dalla vigente Legge.

Riguardo alle Opere pie i Municipi hanno le seguenti ingerenze: 1° I Consigli comunali possono esaminare l'andamento e vedere i conti delle Opere pie locali senza per altro dare ordini e disposizioni pel loro servizio o intervenire alle adunanze delle rispettive Amministrazioni; 2° Il Sindaco od altro delegato del Consiglio comunale, può anche prendere visione degli atti e contratti, nonchè dei registri e riferire, occorrendo, al Prefetto; 3° Il Consiglio comunale ha diritto e dovere di dare il proprio voto per il cangiamento di un'Opera pia, la cui istituzione riguardi gli abitanti del Comune e quando di quest'Opera pia, come si è detto più sopra, venisse a mancare lo scopo; 4° L'Autorità comunale deve pure indagare se nel Comune vi sieno lasciti o beni destinati a sollievo dei poveri e stornati dalla loro destinazione.

Riconosciuta l'esistenza, ne informerà il Prefetto trasmettendogli le più esatte notizie sull'entità e sullo scopo della fondazione pia.

Quando si trattasse di amministrare beni destinati genericamente a vantaggio dei poveri in forza di legge, o quando nell'atto di fondazione non venisse determinata l'amministrazione, l'Opera pia o il pubblico stabilimento nel cui favore sia disposto, o quando la persona destinata a ciò determinare non possa o non voglia accettare l'incarico, in questi casi l'amministrazione viene affidata alla Congregazione di carità.

In ogni Comune deve esservi una Congregazione di carità, la quale è composta di un presidente e di otto membri nei Comuni la cui popolazione eccede i 10000 abitanti, e di quattro membri negli altri. Agli individui suddetti il Prefetto potrà unire anche quella persona che istituì il lascito pio, o che il fondatore stesso avesse designato a far parte dell'Amministrazione.

I membri componenti la Congregazione di carità sono eletti dal Consiglio comunale nella tornata di autunno. Il presidente sta in carica quattro anni, e gli altri membri si rinnovano per un quarto ogni anno e sono rieleggibili. La scadenza nei primi tre anni è determinata dalla sorte; negli anni successivi dall'anzianità.

Il designare se un'Opera pia debba essere amministrata dalla Congregazione di carità, appunto perchè devoluta a questa per legge, spetta in via di proposta al Consiglio comunale, il quale redige in argomento regolare verbale, che vien rimesso alla Deputazione provinciale per la definitiva decisione.

La Congregazione di carità appena costituita redigerà l'inventario di quanto gli viene affidato, stabilirà il suo regolamento interno basato sulle disposizioni del fondatore e su quelle della Legge delle Opere pie a cui farà sempre ricorso nei casi in cui non sappia regolarsi.

Giurisprudenza.

L'articolo 82 della Legge comunale se sottopone al Consiglio municipale le istituzioni a pro della generalità degli abitanti, non gli dà però

il diritto di amministrarle, quando hanno una speciale amministrazione. I monti frumentari istituiti in Sicilia colle disposizioni governative del 6 giugno 1838, sebbene sieno istituzioni di proprietà comunale e destinate a pro della generalità degli abitanti, hanno però un'esistenza propria ed una speciale amministrazione, alla quale compete la gestione del patrimonio del monte, riservata al Municipio una finale vigilanza sull'andamento di quella amministrazione. È quindi da annullarsi la deliberazione comunale che accorda ad un debitore del monte frumentario una dilazione al pagamento di un debito (*Parere del Consiglio di Stato*, 9 *marzo* 1869).

— Ai Comuni di Sardegna i quali avvisino di non potere oggimai essere di grande utilità i monti frumentari esistenti in essi Comuni, può essere fatta facoltà d'impiegare i proventi relativi in opere pubbliche, purchè giovevoli agl'interessi dei comunisti (*Parere del Consiglio di Stato, emanato nel* 1866).

— I monti di soccorso di Sardegna non sono Opere pie, ma istituzioni sottoposte al Consiglio comunale per l'articolo 82 della Legge comunale, essendo lo scopo loro quello di giovare alla generalità degli abitanti (*Parere del Consiglio di Stato*, 22 *giugno* 1866).

— Al caso di controversia nel procedere alla divisione del patrimonio comunale per assegnarne parte ad una frazione, è applicabile il secondo alinea dell'articolo 82 della Legge comunale. Sebbene questo alinea non parli espressamente delle spese relative, pure la loro ripartizione deve ritenersi come virtualmente compresa in esso (*Parere del Consiglio di Stato*, 17 *gennaio* 1867).

— Nè il Municipio, nè quindi il Sindaco, può essere legittimo rappresentante dei parrocchiani contro il parroco che loro domandi quanto ciascuno sia uso a corrispondergli di prodotti agricoli annualmente, allorchè il Comune non abbia nè carico di tale contribuzione, nè ingerenza nella relativa colletta, e quando inoltre nè il Comune, nè alcuna parte di esso contribuisca alle spese a benefizio della parrocchia. Non è a confondersi un tale caso con quelli contemplati dall'articolo 82 della Legge comunale, in cui spettando al Comune la sorveglianza, può anche dedursi all'uopo la sua rappresentanza (*Sentenza della Corte d'Appello di Torino*, 29 *marzo* 1867),

— L'articolo 82 della Legge comunale escludendo dalla soggezione del Consiglio comunale le istituzioni di beneficenza, non può ritenersi sottoposta un'Opera pia pel fatto che lo era prima della nuova legislazione sugli istituti di beneficenza. Essa invece deve essere soggetta in mancanza di una speciale Amministrazione comandata dal fondatore, alla locale Congregazione di carità. Viola la legge il Consiglio comunale che delibera di mantenere sotto la propria tutela siffatta Opera pia, e la relativa deliberazione dev'essere annullata (*Decisione della Prefettura di Vicenza*, 11 *febbraio* 1868).

— Ove avvenga che in ordine ad una proprietà comunale gli interessi di una frazione siano opposti a quelli delle rimanenti parti del Co-

mune, è il caso di concedere, in applicazione dell'articolo 82 della Legge comunale, alla frazione una rappresentanza speciale per quello speciale interesse. Il decreto prefettizio che provvede in coerenza non merita di essere cassato, quando precisamente non pregiudica il merito della questione. La disposizione della Legge comunale che affida al Consiglio comunale la rappresentanza degli interessi delle frazioni non è applicabile al caso in cui vi sia contrarietà tra questi interessi e quelli del Comune (*Parere del Consiglio di Stato*, 22 *febbraio* 1868).

— Quando riesce manifesto che una frazione del Comune ha interessi opposti col restante Comune, viene ammessa alla nomina dei tre commissari, di cui è parola all'articolo 82 della Legge comunale (*Parere del Consiglio di Stato*, 4 *ottobre* 1868).

— Se la legge attribuisce al Consiglio comunale la sorveglianza degli stabilimenti di beneficenza, e la facoltà di esaminarne lo andamento e vederne i conti, non gli dà però il diritto di dare disposizioni ed ordini, di infliggere censure, e molto meno di spedire ordini di pagamento ed esigerli, poichè cotesto diritto e l'esame e giudizio dei conti è deferito alla Deputazione provinciale ed alle Autorità governative dalla Legge 3 agosto 1862, la quale non è stata abrogata nè espressamente, nè tacitamente dalla Legge comunale 20 marzo 1865, non essendovi incompatibilità tra le sue disposizioni e l'articolo 82 di quest'ultima Legge, il cui alinea è la riproduzione dello alinea dell'articolo 79 della Legge comunale del 1859. Per questo articolo in sostanza il Consiglio comunale non ha altro diritto che di sorvegliare gli stabilimenti, esaminarne lo andamento e vederne i conti, e come conseguenza ha di certo la facoltà di rilevarne gli abusi, le malversazioni e gli inconvenienti e di denunciarli all'Autorità tutoria, e proporre anche i rimedi e le riforme che crede opportune, ma non ha il potere di disporre, di ordinare, di provvedere e d'irrogare pene (*Parere del Consiglio di Stato*, 17 *giugno* 1869).

— Il fatto del suicidio non è di per sè stesso prova della demenza del testatore; epperò, non potendosi ritenere nullo il testamento per difetto di capacità di testare, non si può rifiutare ad un' Opera pia l' autorizzazione di accettare la eredità lasciatale (*Parere del Consiglio di Stato*, 20 *marzo* 1878).

— Non è di ostacolo all'autorizzazione da concedersi ad un'Opera pia per l'accettazione di un lascito la circostanza di essersi mossa controversia sulla efficacia della disposizione testamentaria, giacchè, in ogni modo, cotale autorizzazione lascia salvi e impregiudicati gli eventuali diritti degli oppositori (*Parere del Consiglio di Stato*, 10 *aprile* 1878).

— L'articolo 15 della Legge 3 agosto 1862 enumera tassativamente gli atti delle Opere pie che sono tuttavia soggetti all'approvazione della Deputazione provinciale. Fra questi atti non si riscontrano la nomina ed il congedo degli impiegati, che perciò sono riservati all' Amministrazione delle Opere pie. Quando per avventura siavi stata violazione della legge del concorso o siansi verificate altre inosservanze della Legge, del Rego-

lamento e degli statuti particolari, deve eccitarsi l'Amministrazione pia ad uniformarvisi giusta l'articolo 21 della citata Legge sulle Opere pie, ma non è legittimo l'intervento diretto del Governo. Se taluno creda di essere stato ingiustamente escluso dalla nomina ad impiegato di un'Opera pia, non può altrimenti provvedersi che coll'azione di indennità innanzi l'Autorità giudiziaria (*Parere del Consiglio di Stato*, 20 *marzo* 1879).

— Mentre è a buona ragione circoscritta dalle legge l'azione delle Rappresentanze comunali, non si saprebbero definire i termini del diritto di petizione, il quale, nei Governi liberi, compete larghissimo tanto ai singoli cittadini, quanto agli enti morali. Quindi nè per la sostanza, nè per la forma sembra contraria alla legge, e perciò non è da annullarsi, la deliberazione di un Consiglio comunale delle Provincie napoletane con la quale « ha fatto voti al Governo, affinchè respinga la pretesa di dividersi i lucri del Banco di Napoli con qualunque città ne avesse fatta domanda, ed in linea subordinata, non avendo sul Banco stesso alcun Comune diritti maggiori di quelli che vi rappresentano gli altri Comuni della Sicilia di qua del Faro... Le rendite del medesimo si dovrebbero senza alcuna preferenza ripartire fra tutti i Comuni di questa parte dell' ex-Regno delle due Sicilie... ». Il Consiglio comunale facendo tali voti non ispiegò, nè intese spiegare ingerenza alcuna sopra un istituto, che non è sicuramente compreso fra quelli menzionati nell'articolo 82 della Legge comunale, sebbene non possa neppure dirsi affatto estraneo all'interesse del Comune (*Parere del Consiglio di Stato*, 24 *agosto* 1878).

— Non può dirsi contraria alla legge la deliberazione del Consiglio comunale, con cui siasi nominata una Commissione composta di uno o più delegati per esercitare il diritto di sorveglianza che compete al Comune sulle Amministrazioni locali di pubblica beneficenza; poichè con tale deliberazione non si sarebbe fatta una vera delegazione di potere proprio del Consiglio, ma si sarebbe solamente confidato a quelle persone di esaminare e studiare lo stato delle cose per riferirne al Consiglio (*Parere del Consiglio di Stato*, 30 *agosto* 1879).

— All'autorizzazione della Deputazione provinciale, perchè un'Opera pia possa accettare una donazione di cose mobili, deve precedere l'accettazione. Ove però in ogni modo possa ammettersi che tale autorizzazione fosse stata posteriore alla accettazione, in questo caso dovrebbe risultare da atto pubblico ed essere notificata al donante. Sono radicalmente nulle tanto le donazioni dei mobili, quanto quelle d'immobili fatte a favore di Opere pie, quando siano state accettate, senza l'autorizzazione del Governo; impercioccè la disposizione dell'articolo 15, n° 3, della Legge 3 agosto 1862, sulle Opere pie, intorno all'accettazione di lasciti e doni, è stata abrogata dagli articoli 932 e 1060 del Codice Civile (*Sentenza della Corte di Appello di Ancona*, 20 *settembre* 1878).

— Ammesso che un'Opera pia affine di tutelare il proprio interesse intenda di acquistare uno stabile, per reintegrarsi di un suo credito, evitando le spese di un giudizio di espropriazione forzata, non osta la Legge

del 5 giugno 1850, perchè ne sia autorizzata, non trattandosi nel caso di acquisto, allo scopo di accrescere il patrimonio della detta Opera pia (*Parere del Consiglio di Stato*, 20 *novembre* 1878).

— Quando in occasione di un cospicuo lascito ad un asilo infantile, che muti così sostanzialmente le sue condizioni economiche ed amministrative, si venga a riformare lo statuto organico del pio istituto, è regolare che gli azionisti siano ammessi a prendere parte alla nomina degli Amministratori, in ragione soltanto del loro concorso pecuniario. Devonsi però conservare nell'Amministrazione i membri nati (nella specie, parroco e Sindaco *pro tempore*) i quali siano stati anteriormente costituiti esecutori testamentari ed interpreti della volontà di altri pii benefattori dell'asilo (*Parere del Consiglio di Stato*, 8 *febbraio* 1879).

— La Legge 3 agosto 1862 determina tassativameate le attribuzioni di tutela delle Deputazioni provinciali, e non dà alle medesime alcuna facoltà di disporre sugli atti delle Amministrazioni delle Opere pie che possano apparire non conformi alle fondazioni e agli statuti loro. Spetta al Governo il conoscere e il provvedere, sia d'ufficio, sia dietro denuncia o reclamo degli interessati, salvo a questi anche il ricorso ai Tribunali, quando sia offeso un diritto. Deve quindi essere annullata, per aver ecceduto i proprî poteri e violata la legge, una deliberazione dell'Autorità tutoria, che esaminando una disposizione testamentaria, statuisca sulla gestione di un pio lascito (*Parere del Consiglio di Stato*, 14 *marzo* 1879).

— L'articolo 15 della Legge sulle Opere pie, del 3 agosto 1862, al n° 4, prescrive di essere sottoposte all'approvazione della Deputazione provinciale le deliberazioni che impegnano le Opere pie ad iniziare liti non riguardanti l'esazione delle rendite. Ora non è richiesta alcuna approvazione da parte dell'Autorità tutoria, quando le Opere pie, anzichè iniziare, siano costrette a difendersi, come convenute, in giudizio. Autorizzato il Corpo morale, quando sia attore, l'autorizzazione una volta data vale per l'appellazione, pel ricorso in cassazione e per ogni altro reclamo (*Sentenza della Corte di Cassazione di Napoli*, 15 *marzo* 1879).

— All'infuori degli atti che si trovano in modo specifico enumerati nell'articolo 15 della Legge del 3 agosto 1862, la Deputazione provinciale non ha ingerenza in altri atti di Amministrazione delle Opere pie, a cui è concessa una maggiore libertà di azione di quella ad esse spettante in forza delle leggi precedenti. Così la Deputazione provinciale non ha competenza d'ingerirsi nella nomina e nel congedo degli impiegati delle dette Opere pie. Verificandosi in questa materia d'impiegati alcune inosservanze alle leggi e regolamenti o agli statuti proprî, l'Amministrazione dell'Opera pia dev'essere eccitata ad uniformarvisi, giusta l'articolo 21 della citata Legge; ma ciò non potrebbe autorizzare l'intervento diretto da parte del Governo (*Parere del Consiglio di Stato*, 20 *marzo* 1879).

— Il rendimento di conto, cui sono tenuti i contabili delle Opere pie, non è materia di competenza dei Tribunali ordinari. Racchiude un vero e proprio rendimento di conto la domanda di un pio istituto, il quale re-

clama dal contabile il residuo della passività risultante da verbale di verificazione di cassa, offrendosi intanto pronto ad abbandonare quant'altro fosse di ragione nei modi e termini di legge. Deve ritenersi che il debitore del pio istituto, non sia un semplice esattore obbligato all'inesatto come esatto, ma un tesoriere con l'incarico del maneggio del danaro per l'Amministrazione interna, se nel verbale di verificazione, sul quale è fondata l'azione, sia esso qualificato come esattore o tesoriere, se vi è dichiarato che si eseguisca la verificazione della cassa del cassiere per la sua gestione, giusta quanto è disposto dall'articolo 22 della Legge 3 agosto 1862, se per la verificazione esso presentò tutti i documenti di contabilità riferibili all'Amministrazione ed al servizio di cassa, e se riconosciuta la regolarità dei medesimi, si stabilì l'entrata e l'uscita nella forma osservata verso coloro che propriamente, nella qualità di tesorieri o contabili, hanno il maneggio del denaro di un pubblico stabilimento (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma*, 29 *marzo* 1879).

— Soppressa una cappellania i cui cappellani erano tenuti all' insegnamento a pro dei figli degli abitanti di un Comune, non può questo pretendere l'intestazione di una quota di rendita iscritta a favore del Fondo pel culto, ma solo ha azione per ripetere dagli investiti o dal Fondo pel culto quanto deve pagare per l'insegnamento e nel caso di inadempimento l'*id quod interest* (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma*, 8 *maggio* 1879).

— Non può dirsi Opera pia un lascito per doti, se nelle tavole di fondazioni non si incontri una sola parola che indichi lo scopo di venire in aiuto delle famiglie bisognose, e vi apparisca solo il concetto dell'istruzione religiosa, col compensarsi indistintamente i giovani d'ambo i sessi più assidui alle lezioni della dottrina cristiana. Sebbene si possa presumere che in un Comune rurale di poca popolazione la maggioranza si componga di famiglie povere, quando da nessuna disposizione del fondatore si possa quanto meno arguire essere stata sua intenzione di dare la preferenza alle persone meno agiate nel caso di parità di merito, l'istituzione dovrà ritenersi fatta a vantaggio della generalità degli abitanti, e sottoposta quindi alla vigilanza del Comune, secondo l' articolo 82 della Legge comunale (*Parere del Consiglio di Stato*, 21 *maggio* 1879).

— Le Opere pie, le cui rendite sono ai termini degli atti di fondazione destinate in parte a scopo di beneficenza ed in parte a scopo di culto, devono pagare la tassa di favore del mezzo per cento, soltanto sulle prime, e quella del 4 per cento sulle seconde, ancorchè unica ne sia la Rappresentanza e l'Amministrazione (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma*, 30 *maggio* 1879).

— Nel caso di un testamento in cui si pretende di voler istituita erede un'Opera pia, che non esista ancora alla morte del testatore, ma dovrebbe essere eretta in esecuzione del testamento, bisogna indagare se sia stata intenzione del testatore di nominare erede una persona morale inesistente, e quindi incapace di succedere, o di beneficare, per mezzo di detta Opera,

altre persone (1) (*Sentenza della Corte d' Appello di Genova*, 16 *giugno* 1879).

— Se nella fondazione di un' Opera pia (Orfanotrofio femminile) siasi stabilito che gli Amministratori debbano essere nominati dal vescovo *pro tempore* di una diocesi, tale diritto di nomina non può essere contestato dalla Congregazione locale di carità, nè da alcun' altra Autorità. Se nell'intervallo di tempo fra la morte di un vescovo e la nomina del successore potrebbe forse dirsi regolare che la Congregazione di carità ne assumesse l'amministrazione, questa però non potrebbe essere che provvisoria, non ricorrendo il caso previsto dall' articolo 29 della Legge sulle Opere pie. In ogni caso poi il Consiglio comunale non potrebbe deliberare senz'altro il passaggio dell'amministrazione di un'Opera pia alla Congregazione di carità, ma deve limitare la sua prima deliberazione ad una semplice domanda, procurando poscia che la pratica venga istruita in conformità della legge (*Parere del Consiglio di Stato*, 16 *luglio* 1879).

— Per l'articolo 21 della Legge sull'amministrazione delle Opere pie, in data 3 agosto 1862, la facoltà di sospendere o sciogliere una Congregazione di carità, è devoluta eslusivamente al Re, ed il Prefetto non attinge questo potere da alcuna disposizione legislativa. Nè può invocare l' articolo 3 della Legge comunale e provinciale, sia perchè le Opere pie sono governate da una legge speciale, sia perchè neanche a riguardo dei Comuni il Prefetto ha la predetta facoltà (*Sentenza della Corte di Cassazione di Napoli*, 2 *agosto* 1879).

— L'ingerenza e la facoltà della Deputazione provinciale rispetto alle Opere pie è tassativamente determinata dagli articoli 14, 15, 16, 17, 21 e 24 della Legge 3 agosto 1862, e le attribuzioni speciali della tutela sono specificate nell'articolo 15: in nessuno di questi articoli la Deputazione è chiamata a sindacare, approvare o disapprovare le elezioni degli Amministratori ed ufficiali delle Opere pie poste sotto la sua tutela. Se dunque nelle regole di una confraternita non si trova alcun accenno di ufficio amministrativo e nè in queste regole, nè nel Sovrano Rescritto o beneplacito non è ricordata, nè imposta per gli uffiziali la condizione di saper leggere, scrivere e far di conto, l'elezione di un analfabeto, o quasi, non è viziata di nullità, e deve annullarsi invece la deliberazione della Deputazione provinciale che fosse in proposito intervenuta (*Parere del Consiglio di Stato*, 2 *agosto* 1879).

— È nulla la clausola apposta dalla Deputazione provinciale nell'autorizzare un'Opera pia ad accettare un legato, ed a tener conto, nella erogazione delle rendite dei beni lasciati, della condizione miserabile di un congiunto del testatore (*Parere del Consiglio di Stato*, 6 *agosto* 1879).

---

(1) La stessa Corte d' Appello di Genova aveva colla sentenza del 5 giugno 1877 deciso in senso contrario. Ora ha seguito l'opinione professata dalla Corte di Cassazione di Torino nella sentenza del 31 luglio 1879.

— La Legge del 3 agosto 1862 ha lasciato intatte le tavole di fondazione e gli statuti organici delle Opere pie, in quanto regolino il diritto di nomina degli impiegati. Le disposizioni degli statuti organici non hanno minor forza delle tavole di fondazione quando gli statuti siano stati regolarmente approvati. Quando pertanto questo diritto di nomina degli impiegati di un'Opera pia, che trovasi amministrata da altri (nella specie, dalla Congregazione di carità) siasi affidato al Decurionato e al Consiglio degli ospizi (ora Consiglio comunale e Deputazione provinciale) da una disposizione esplicita dello statuto organico sanzionato con Decreto Reale e non si ripeta già da un uso o consuetudine stati resi di nessun effetto dalla Legge sulle Opere pie, il diritto stesso deve essere mantenuto. Se è vero, che, quando si trattasse di approvare un nuovo statuto organico di qualunque Opera pia, non verrebbe ammessa l' ingerenza della Deputazione provinciale nella nomina degli impiegati od in altre materie estranee all'Autorità tutoria, questo riflesso non si attaglia alla fattispecie, in cui trattasi non di approvare, ma di applicare uno statuto organico che da lungo tempo regolarmente preesiste alla Legge anzidetta (*Parere del Consiglio di Stato*, 18 *ottobre* 1879).

— Verificandosi un lascito di tenue somma (lire 20 annue), a favore di un povero di civile condizione, ed assumendo la Congregazione di carità l'obbligo di costituire all'oggetto una rendita perpetua, non è il caso di erigere il detto lascito in Corpo morale (*Parere del Consiglio di Stato*, 22 *ottobre* 1879).

— È in facoltà del Ministro dell' Interno di introdurre negli statuti organici delle Opere pie tutte quelle modificazioni, che reputa necessarie ed utili alle particolari condizioni degli istituti, e le quali non sieno contrarie alle leggi ed ai regolamenti generali sulle Opere pie (1). Non contraddice per ciò alla legge l'aggiunzione allo statuto organico di un asilo infantile dell'obbligo alla maestra direttrice di essere munita di regolare patente della Autorità scolastica, e del divieto alla Amministrazione di aumentare il numero e lo stipendio degli impiegati senza l' approvazione della Autorità tutoria (*Parere del Consiglio di Stato*, 25 *ottobre* 1879).

— Diviso un Comune in due, il patrimonio della Congregazione di carità va diviso in ragione del diritto che hanno gli abitanti rispettivi a goderne (*Parere del Consiglio di Stato*, 21 *novembre* 1879).

— Sono valide le istituzioni indirette di enti morali da fondarsi. È modale e non condizionale l'istituzione, quando all'erede sia imposto l' obbligo di fondare un' Opera pia , e la sussistenza o risoluzione di quella non si faccia dipendere dalla fondazione (2). Nel modo aggiunto alla isti-

---

(1) Conformemente pronunciarono la Corte d'Appello di Milano, colla sentenza 26 settembre 1874 il Consiglio di Stato col parere 7 febbraio 1866 ; la Deputazione provinciale di Novara colla decisione 18 novembre 1868 e lo stesso Consiglio di Stato coi pareri 14 settembre 1875 e 7 marzo 1871.

(2) La Corte Suprema (osserva la *Temi Veneta* 1880), lascia impregiudicata con la presente decisione la grave questione sulla validità della istituzione diretta di un ente non ancora riconosciuto

tuzione devesi distinguere la sostanza dalla forma: se questa fosse contraria alle leggi, e distaccandosi dalla sostanza non alteri l'essenza della disposizione, devesi avere come non apposta. Come nei contratti per le obbligazioni derivanti dai testamenti, la condizione si ha per adempita quando il debitore, obbligato sotto condizione, ne abbia impedito l'adempimento (*Sentenza della Corte di Cassazione di Firenze*, 11 *dicembre* 1879).

— Non vi ha disposizione, la quale imponga obbligo ai Comuni delle Provincie venete di sostenere le spese di ricovero nelle case di esposti di bambini legittimi, che abbiano oltrepassato l'anno di età. Gl'istituti degli esposti nelle dette Provincie possono in qualche caso eccezionale, e specialmente per la mancanza di altri asili opportuni, accogliere per qualche tempo anche fanciulli miserabili legittimi, che avessero oltrepassato l'anno di età, semprechè il relativo Comune si obbligasse previamente alla rifusione delle spese. Ma se il Comune non si sia obbligato espressamente e volontariamente, non è esso tenuto a rifondere cotali spese (*Parere del Consiglio di Stato, a Sezioni riunite*, 17 *gennaio* 1880).

— Il presidente di un' Opera pia non può nel nome di questa iniziare veruna lite senza una deliberazione del Consiglio amministrativo dell'Opera, approvata dalla Deputazione provinciale, quando la lite non ha semplicemente per iscopo l'esazione di rendite. L'autorizzazione per ricorrere in cassazione dev'essere speciale, non bastando quella stata accordata per i giudizi di prima istanza e d'appello. La responsabilità degli Amministratori in caso di giudicio intentato senza l'autorizzazione non esclude che siano nulli gli atti giudiziali compiti e che in ispecie sia irrecivibile il ricorso per cassazione prodotto dal presidente dell'Opera pia senza speciale autorizzazione (*Sentenza della Corte di Cassazione di Torino*, 30 *gennaio* 1880).

— Non è ammissibile la inversione di un lascito per sussidi a famiglie povere col beneficio di un ricovero destinato ai cronici e agli invalidi, giacchè una simile sostituzione sarebbe contraria alla volontà del fondatore (*Parere del Consiglio di Stato*, 7 *febbraio* 1880).

Riforme.

Quest'articolo è mal compilato. I primi due paragrafi possono stare insieme; ma il terzo ed i seguenti dovrebbero formare un articolo a parte, essendo la loro materia estranea a quella dei precedenti due paragrafi.

La dizione poi potrebbe essere più semplice e più chiara.

---

alla morte del testatore, ma si occupa invece di una istituzione modale, su cui non vi ha questione nella dottrina e nella giurisprudenza. La Corte d'Appello di Venezia colla sentenza confermata dalla presente, aveva con esuberanza di motivi espressa la propria opinione anche sulla istituzione diretta di un ente non peranco riconosciuto; ma appunto perchè non attinente alla causa e gravemente disputabile, avrebbe potuto con molta opportunità essere lasciata da parte.

Articolo 83.

Sono soggetti all' esame del Consiglio i bilanci ed i conti delle Amministrazioni delle chiese parrocchiali e delle altre Amministrazioni, quando esse ricevono sussidi dal Comune.

Il Prefetto, udito il Consiglio di Prefettura, pronuncia sulle questioni che sorgessero in conseguenza di questo esame.

Giurisprudenza.

La disposizione dell'articolo 83 della Legge comunale che limita la tutela dei Comuni sulle Opere pie a quelle che dal Comune sono sussidiate, essendo di generale applicazione, non riceve eccezione dal fatto che anteriormente alla Legge comunale e provinciale un'Opera pia, benchè dal Comune non sussidiata, fosse sotto la sorveglianza di esso: meno il caso in cui le norme direttive dell'Opera, da cui scaturisce nel Comune il diritto di sorveglianza, non costituiscano una di quelle leggi speciali che l'articolo 252 della detta Legge comunale mantenne in vigore. Scopo dell'articolo stesso essendo stato quello di limitare l'abrogazione delle leggi precedenti alle sole leggi generali già vigenti nelle varie Provincie e non a tutte le altre, si intendono comprese nel disposto del citato articolo tutte quelle che un istituto speciale riguardano, quando anche dipendenti da un Comune. Non toglie valore a queste leggi speciali il fatto che esse siano atti arbitrari del Governo assoluto, se al tempo in cui furono fatte e pel diritto pubblico vigente nelle Provincie in cui furono emanate, il Governo aveva diritto di farle. Perchè cessino di aver vigore le facoltà date da una legge speciale al Comune, non basta che la legge generale non gliele dia, ma è necessario che espressamente gliela interdica. Solo in questa ultima ipotesi la legge speciale deve intendersi abrogata e inapplicabile ad essa l'articolo sopra ricordato. In conseguenza dovendo un'Opera pia continuare a governarsi secondo le regole speciali di sua fondazione, deve il Comune continuare ad avere nella sua amministrazione quell'ingerenza che gli assegnarono le leggi precedenti relative a detta Opera pia, la quale per altro in quanto ha da soddisfare obblighi speciali attinenti alla beneficenza ed all'istruzione popolare, dovrà andare soggetta alle disposizioni della Legge vigente sulle Opere pie (*Parere del Consiglio di Stato*, *a Sezioni riunite*, 18 *aprile* 1868).

— Quantunque la vigente Legge comunale abbia all'articolo 83 usata un'espressione diversa da quella che si leggeva nell'articolo 80 della precedente emanata il 23 ottobre 1859, non è però a dire che sia stata mente del legislatore di attribuire ai Comuni un'assoluta ingerenza sull'amministrazione dei beni di spettanza delle chiese parrocchiali sotto il pretesto di un qualunque anche menomo sussidio volontario, ma intese completare i sussidi obbligatorî o per contratto o per legge nel senso dell'articolo 237.

Coll'intendere in altro senso la legge, le si darebbe un'estensione affatto arbitraria, e si porrebbero le parrocchie sotto l'assoluta tutela del Comune mediante un qualunque tenue sussidio. In conseguenza un sussidio accordato dal Comune per la spesa del predicatore quaresimale non derivando da un contratto, non può essere ritenuto come obbligatorio, nè attribuisce al Consiglio comunale un'assoluta ingerenza sull' amministrazione dei beni di spettanza della chiesa, nè la facoltà di poterne esaminare i conti (*Parere del Consiglio di Stato*, 28 *novembre* 1868).

Articolo 84.

Il Consiglio comunale nella sessione d'autunno:

Elegge i membri della Giunta municipale;

Delibera il bilancio attivo e passivo del Comune, e quello delle istituzioni che gli appartengono, per l'anno seguente;

Nomina i revisori dei conti per l' anno corrente, scegliendoli fra i Consiglieri estranei alla Giunta municipale.

(*Regolamento, art.* 39).

Giurisprudenza.

È insita alla discussione del bilancio la trattazione di affari relativi alla composizione, al riordinamento degli uffici, al numero, alla scelta, ai corrispettivi ed alle attribuzioni degli impiegati comunali ed al riparto dei servizi. Legalmente quindi il Consiglio comunale può, nel discutere il bilancio ch'era all'ordine del giorno, rinviare all'adunanza del giorno successivo la deliberazione su di una proposta sorta nella discussione di fissare una nuova pianta degli impiegati daziari, e se di fatto a ciò abbia dato esecuzione (*Parere del Consiglio di Stato*, 22 *giugno* 1878).

— La Deputazione provinciale, la quale non riconobbe prudente, nè opportuno il mutuo deliberato dalla Congregazione di carità, di una somma coperta dalla sola guarentigia di un'ipoteca sopra un podere modello destinato a fine di pubblica utilità, ha esercitato con apprezzamento incensurabile di merito la facoltà che le conferisce l'articolo 15 della Legge 3 agosto 1862. Devesi quindi respingere il ricorso proposto contro la relativa deliberazione della Deputazione provinciale. Se gli stabilimenti di beneficenza, amministrati dalla Congregazione di carità hanno fondi disponibili, saviamente la Deputazione provinciale l'ha invitata a farne impiego in rendita dello Stato (*Parere del Consiglio di Stato*, 24 *marzo* 1880).

— Pel combinato disposto degli articoli 84 e 85 della Legge comunale e 48 di quella sui lavori pubblici l'assemblea generale dei Consorzi stradali corrispondendo per espressa disposizione di legge al Consiglio comunale, ed il Consiglio di amministrazione dello stesso Consorzio alla Giunta municipale, ne segue che alla sola assemblea generale compete l' approvazione tanto dei bilanci, come dei conti consuntivi. Se invece vennero

approvati dal Consiglio di amministrazione, è legittimo il rifiuto di uno dei Comuni componenti il Consorzio di pagare la quota ad esso attribuita (*Parere del Consiglio di Stato*, 31 *gennaio* 1880).

Articolo 85.

Nella sessione di primavera:

Rivede e stabilisce le liste elettorali;

Esamina il conto dell'Amministrazione dell'anno precedente in seguito al rapporto dei revisori, e delibera sulla sua approvazione.

Commenti.

Riguardo ai conti comunali havvi una circolare del Ministero dell'Interno in data 25 agosto 1865, che dà istruzioni speciali in merito alla formazione dei conti stessi, e stabilisce un modulo uguale per tutto il Regno.

Articolo 86.

Tanto il Sindaco quanto gli altri membri della Giunta di cui si discute il conto hanno diritto di assistere alla discussione, ancorchè scaduti dall'ufficio, ma dovranno ritirarsi al tempo della votazione.

Niuno di essi trovandosi in ufficio, potrà presiedere il Consiglio durante questa discussione. Il Consiglio eleggerà un presidente temporaneo.

Commenti.

La ragione del ritiro dall'adunanza per parte dei membri della Giunta sta nel voler togliere il mezzo di influenzare anche colla sola presenza il voto dei Consiglieri (Vedasi l'art. 96 della presente Legge).

Giurisprudenza.

Il disposto dell'articolo 86 della Legge comunale secondo il quale è stabilito di ritirarsi al tempo della votazione sul conto, offre argomento a dedurre che in tutte le altre materie può il Sindaco non solo assistere alla discussione, ma anche alla votazione, quando non si tratta di un suo interesse materiale e privato; e molto più lo può allorquando si tratta delle deliberazioni tendenti a confermare le sospensioni inflitte dal Sindaco agli impiegati o salariati del Comune. E però se ragione di convenienza può fare desiderare che in simili casi il Sindaco si astenga dal votare, non si può dir nulla la deliberazione cui egli avesse preso parte, e molto meno può ammettersi la pretesa che il Sindaco si ritiri dalla sala della deliberazione durante la discussione (*Parere del Consiglio di Stato*, 7 *aprile* 1866).

Articolo 87.

Nell'una e nell'altra sessione il Consiglio comunale, in conformità delle leggi e dei regolamenti, delibera intorno:

1. Agli uffici, agli stipendi, alle indennità ed ai salari;

2. Alla nomina, alla sospensione ed al licenziamento degli impiegati, dei maestri e delle maestre, degli addetti al servizio sanitario, dei cappellani e degli esattori e tesorieri dove sono istituiti, salve le disposizioni delle leggi speciali in vigore.

La nomina del Segretario non può aver luogo fuorchè colle condizioni da stabilirsi con regolamento approvato con Decreto Reale;

3. Agli acquisti, all'accettazione ed al rifiuto dei lasciti e doni;

4. Alle alienazioni, alle cessioni di crediti, ai contratti portanti ipoteca, servitù o costituzione di rendita fondiaria, alle transazioni sopra diritti di proprietà e di servitù;

5. Alle azioni da promuovere e da sostenere in giudizio, alla creazione di prestiti, alla natura degli investimenti fruttiferi, alle affrancazioni di rendite e di censi passivi;

6. Ai regolamenti sui modi di usare dei beni comunali e sulle istituzioni che appartengono al Comune, come pure ai regolamenti d'igiene, edilità e polizia locale attribuiti dalla legge ai Comuni;

7. Alla destinazione dei beni e degli stabilimenti comunali;

8. Alle costruzioni ed al traslocamento dei cimiteri;

9. Al concorso del Comune all'esecuzione di opere pubbliche ed alle spese per esso obbligatorie ai termini di legge;

10. Alle nuove e maggiori spese ed allo storno di fondi da una categoria ad un'altra del bilancio;

11. Ai dazi ed alle imposte da stabilirsi o da modificarsi nell'interesse del Comune ed ai regolamenti che possono occorrere per la loro applicazione.

E in generale delibera sopra tutti gli oggetti che sono proprî dell'Amministrazione municipale e che non sono attribuiti alla Giunta od al Sindaco.

(*Regolamento, art.* 18, 67 a 70).

Commenti.

Un Consiglio che deliberi su tutto, e presenti su tutto i voti della popolazione siccome osserva un valente pubblicista ed istorico (il Sismondo), può a rigore non votare su nulla, non decider di nulla, senz' essere per questo inutile e diventar ridicolo. Egli ha adempito le sue funzioni quand'è stato l'organo della pubblica opinione.

Ma un Consiglio a cui la maggior parte dei soggetti di discussione siano interdetti, di cui tutte le sedute siano sorvegliate con diffidenza e chiuse con precipitazione le annue sessioni; che per soprappiù debba ricorrere per tutte le deliberazioni da prendersi, o già prese, all' Autorità superiore, e che si trovi sempre sotto minaccia di dissoluzione, sarà ben tosto riguardato, secondo si esprime il citato autore, come una specie di servaggio per coloro che vi son chiamati, come un'oggetto di derisione per tutti gli altri; e se si può aggiungere come gli uomini, di fiducia del Lombardo-Veneto in Vienna (*Études sur les sciences sociales*).

Queste osservazioni abbenchè non applicabili ai nostri Consigli, ci danno però il criterio discretivo per apprezzare le disposizioni ristrettive e di rigore della legge in esame ed indurne il bisogno d'importanti modificazioni.

Si temono per avventura delle escursioni sulla politica, delle discussioni sugli atti del Governo, delle investigazioni sulla condotta parlamentare dei rispettivi Deputati? Ma oltrechè ne derivano anche dei vantaggi, la repressiva e violenta misura della dissoluzione non fa in generale che irritare gli animi ed anche dopo i tre mesi in cui la Provincia od il Comune possono restar privi d'ogni Amministrazione elettiva, per le stesse cause ordinariamente succede, che i nuovi eletti, quasi sempre gli stessi, arrivano più ostili di prima a rioccupare i loro posti.

Nè regge il confronto collo scioglimento della Camera dei Deputati, essendo il bisogno di evitare gli urti, e ricondurre l'armonia fra i grandi poteri politici dello Stato una necessità spesso assoluta, che non si verifica nei rapporti dei semplici poteri locali, rappresentati dagli anzidetti Consigli, i quali ben si possono altrimenti e senza gravi difficoltà, trattenere dentro i loro confini.

Regio Decreto 26 giugno 1864, n° 1817 (serie 1ª), contenente disposizioni per l'esecuzione della Legge 5 giugno 1850, n° 1037 (serie 1ª).

Vista la Legge 5 giugno 1850, n° 1037, nonchè i Regi Decreti 12 luglio 1850, n° 1062, 22 giugno e 27 novembre 1862, n¹ 731 e 1007;

Sentito il Consiglio di Stato;

Sulla proposizione dei nostri Ministri di Grazia e Giustizia e de' Culti, e degli Affari dell'Interno;

Abbiamo decretato e decretiamo:

Art. 1. Le domande di autorizzazione necessarie agli stabilimenti e Corpi morali a tenore della Legge 5 giugno 1850 per acquistare stabili o per accettare donazioni tra vivi e disposizioni testamentarie, verranno presentate, col corredo di tutti i documenti relativi, al Procuratore Generale del Re presso la Corte d' Appello del Distretto od al Prefetto della Provincia, dove o già esiste o dovrà essere riconosciuta la esistenza dello stabilimento o Corpo morale, secondo che si tratti di instituti ed opere di culto, oppure di Provincie e Comuni, di Opere pie laicali od altre instituzioni qualunque.

Art. 2. La domanda di autorizzazione dovrà essere fatta per parte di chi rappresenti lo stabilimento o Corpo morale, previa regolare e motivata deliberazione

in proposito, oppure, se ancora non abbia legale esistenza e rappresentanza l'ente morale, dall'esecutore testamentario, dal donante o dall'erede gravato della prestazione del legato, o finalmente dal Comune, o da chiunque altro, cui interessi la ordinata instituzione o fondazione.

Art. 3. Il Procuratore Generale ed il Prefetto esaminata la domanda, raccolte le opportune informazioni e sentiti anche, dove trattisi d'atto di ultima volontà, coloro ai quali sarebbe devoluta la successione, trasmetteranno rispettivamente la domanda stessa ed i documenti che vi hanno tratto con apposito rapporto al Ministero di Grazia e Giustizia e dei Culti, al Ministero dell'Interno o a quell'altro che v'abbia speciale ragione di competenza, dai quali verranno promosse le deliberazioni del Consiglio di Stato e le successive sovrane risoluzioni.

Se la donazione o la disposizione testamentaria, per ragione di dipendenza dello stabilimento o Corpo morale che vi ha diritto o per lo scopo a cui è diretta, dia luogo a competenza di diversi Ministeri, la risoluzione sovrana dovrà essere provocata dopo preventivi accordi o concerti tra questi ultimi.

Art. 4. Pendente il procedimento per ottenere la sovrana autorizzazione, gli Amministratori degli stabilimenti e Corpi morali eretti od erigendi, dovranno fare tutti gli atti che tendono a conservarne i diritti.

Art. 5. L'acquisto dei beni stabili di un debitore, fatto dagli stabilimenti e Corpi morali per via di aggiudicazione o di subasta non andrà soggetto alla necessità di autorizzazione preventiva a senso della Legge 5 giugno 1850.

Però il seguìto acquisto dovrà entro il termine di un mese, secondo le varie competenze, essere notificato al Prefetto della Provincia od al Procuratore Generale del Distretto, dove ha sede lo stabilimento o Corpo morale da chi lo rappresenti per quei provvedimenti che paresse opportuno di dare in ordine all'acquisto medesimo.

Art. 6. I notai ed altri pubblici ufficiali che abbiano notizie di alcuna delle disposizioni contemplate all'articolo 1 del presente Regolamento ed i ricevitori del registro, ai quali sia fatta denuncia di atti contenenti qualche pia liberalità, dovranno, entro il termine di giorni trenta dalla seguìta apertura e pubblicazione del testamento o dalla avvenuta denuncia, darne avviso a chi rappresenti lo stabilimento o Corpo morale e, se questo ancora non esista legalmente, secondo la rispettiva competenza, al Procuratore Generale del Distretto od al Prefetto della Provincia dove dovrebbe avere sede il nuovo Corpo morale.

Ordiniamo che il presente Decreto, munito del sigillo dello Stato, sia inserto nella Raccolta ufficiale delle Leggi e dei Decreti del Regno d'Italia, mandando a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Torino, il 26 giugno 1864.

VITTORIO EMANUELE

Visto, Il Guardasigilli
G. Pisanelli.

U. Peruzzi.
G. Pisanelli.

Legge 19 giugno 1870, n° 5704 (serie 1ª), che limita la facoltà di aggiungere premi in forma di lotteria ai prestiti che contraggono le Provincie e i Comuni.

Il Senato e la Camera dei Deputati hanno approvato;

Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue:

Art. 1. Il Governo potrà autorizzare i Comuni e le Provincie ad aggiungere premi in forma di lotteria a' prestiti da contrarre per opere di pubblica utilità, allora

soltanto che la somma destinata a' premi non superi un quinto degli interessi annuali, e che il prestito sia rappresentato da obbligazioni indivisibili, non inferiori a lire cento (L. 100) di valore nominale e con versamenti non minori di lire venti (L. 20).

Art. 2. È abrogato l'articolo 4 del Decreto del 27 settembre 1863, n° 1484.

Ordiniamo che la presente, munita del sigillo dello Stato, sia inserta nella Raccolta ufficiale delle Leggi e dei Decreti del Regno d'Italia, mandando a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come Legge dello Stato.

Dato a Firenze, addì 19 giugno 1870.

VITTORIO EMANUELE

Visto, Il Guardasigilli
M. Raeli.

Q. Sella.

Giurisprudenza.

Le discussioni e determinazioni su quanto si rapporta alla composizione, od al riordinamento di uffici al numero, alla scelta, ai corrispettivi, ed alle attribuzioni degli impiegati comunali, ed al riparto dei servizi si riattacca naturalmente alla discussione e stabilimento del bilancio. Quindi non si può dire che abbia violato la legge il Consiglio comunale se, discutendo il bilancio che era all'ordine del giorno, ha rinviato all'adunanza del giorno successivo la deliberazione sulla proposta sorta nella discussione di fissare una nuova pianta degli impiegati daziari: e se nel detto giorno successivo ha adottato la nuova pianta ed ha proceduto alle nomine ed alle altre disposizioni occorrenti (*Parere del Consiglio di Stato*, 22 *giugno* 1878).

— La deliberazione del Consiglio comunale colla quale si deviene alla nomina del Segretario comunale, anche senza contratto conchiuso dalla Giunta, vale quale vincolo contrattuale (*Sentenza della Corte d' Appello di Torino, emanata nel* 1879, *nella causa Gilardi contro il Comune di Lemie*).

— Quantunque la legge non conferisca agli impiegati comunali verun diritto alla pensione di riposo, non è interdetto ai Comuni, concorrendovi giusti motivi, di rimunerare i proprî impiegati con un' annua pensione vitalizia, allogando nel bilancio fra le spese facoltative la somma corrispondente nei limiti delle risorse del Comune in relazione coi prestati servizi (*Parere del Consiglio di Stato*, 15 *luglio* 1865).

— È fondato il decreto della Deputazione provinciale che non approva la deliberazione di un Comune diretta a concedere la inamovibilità al proprio Segretario, perchè con ciò il Consiglio comunale vincola senza sufficiente ragione la libertà delle successive Amministrazioni verso un impiegato, del quale potrebbero ritenersi in progresso di tempo meno utili i servizi, e sottoporrebbe il Comune in caso di futuro licenziamento a gravi indennità verso il medesimo. Siffatta inamovibilità non è conforme alla disposizione dell'articolo 87, n° 2, della Legge comunale. Parimente è inammissibile perchè eccessivo il diritto alla pensione accordato al Segretario senza obbligo di ritenuta, mentre la pensione nei Corpi morali dipende da deliberazioni prese quando si licenzia un impiegato, e se ne possono bene apprezzare i prestati servizi; e d'altronde non vi sarebbe sufficiente ragione

per esimere il Segretario comunale dall' obbligo generale della ritenuta (*Parere del Consiglio di Stato*, 4 *gennaio* 1867).

— L'esercizio delle attribuzioni deferite ai Consigli comunali dall'articolo 87, n° 2, della Legge comunale e provinciale, in ordine agli impiegati comunali, essendo subordinato alle disposizioni delle leggi speciali veglianti, non possono i Consigli comunali licenziare di propria autorità i maestri delle scuole del Comune, poichè le leggi speciali sulla pubblica istruzione deferiscono al Consiglio provinciale scolastico la cognizione del fondamento degli addebiti apposti ad un maestro nel disimpegno del suo ufficio, e l'applicazione della pena corrispondente (*Parere del Consiglio di Stato*, 1° *ottobre* 1867).

— Sotto la denominazione di Amministratori comunali, ai quali l' articolo 15 della Legge 22 marzo 1804 sulle ricevitorie comunali vigenti nelle Provincie dell' ex-ducato di Modena, dava la facoltà di discutere le cauzioni dei ricevitori e addossava loro la responsabilità della relativa gestione, voglionsi intendere i Consiglieri comunali e non i componenti la Municipalità, corrispondenti alla odierna Giunta municipale. L' attuale Giunta municipale non può ritenersi essere la medesima cosa della Municipalità dei Comuni modenesi sotto l'impero della cessata Legge del 1804, essendone differente non tanto il nome, quanto l'organismo e le attribuzioni. Venuta meno una legge che dava ad alcuni funzionari un'attribuzione e succedutane un'altra che questa medesima attribuzione dà ad altri, sono questi che debbono esercitarla, essendochè la competenza si regola colla legge attualmente in vigore. Sebbene l'articolo 87, n° 2, della Legge comunale e provinciale 20 marzo 1865 non abbia riprodotta la facoltà data ai Consiglieri comunali dall'articolo 84, n° 2, della Legge del 1859, di discutere cioè le cauzioni dei tesorieri, pure, avendo mantenuta quella della nomina, mantenne implicitamente l'altra della discussione delle cauzioni, qualora il contabile vi fosse stato sottoposto. La facoltà in discorso non può spettare alla Giunta che non l'ha dalla legge, e non può ritenersi di competenza del Sindaco, cui per l'articolo 102 della Legge spetta lo stipulare il contratto, essendo la cauzione una modalità della nomina che deve essere fatta dal Consiglio e precedere il contratto (*Dispaccio del Ministero dell'Interno*, 13 *maggio* 1868).

— La facoltà concessa dalla legge ai Consigli comunali di licenziare gli impiegati, di cui è menzione all'articolo 87, n° 2, della Legge comunale e provinciale, non è sconfinata al punto da poter trascorrere all'arbitrio, ma deve esercitarsi con sobrietà e criterio secondo i bisogni. Anche per effetto delle disposizioni contenute nella Legge e nel Regolamento sulla sanità pubblica, e pel principio generale di giustizia e di libertà che nessuno può essere condannato senza difesa, di regola il medico condotto non può essere rimosso dal suo posto senza essere stato prima ammonito od almeno sentito nelle sue discolpe (*Sentenza della Corte d'Appello di Milano*, 30 *luglio* 1868).

— Merita di essere notata la sentenza della Corte d'Appello di Torino,

in data 14 settembre 1875, con la quale fu giudicato che l'Autorità giudiziaria è competente a conoscere della validità o nullità di un atto amministrativo, ed in ispecie di una deliberazione di un Consiglio comunale, per quanto riguarda i rapporti giuridici che ne possono derivare; che non può dirsi che vincoli il bilancio comunale oltre il quinquennio la convenzione novennale tra il Comune ed il suo medico condotto, quando questa convenzione è stipulata risolvibile di triennio in triennio a volontà di ciascuna delle parti; che non è necessario in conseguenza che tale convenzione sia approvata dalla Deputazione provinciale; che il licenziamento intempestivo dato dal Comune al medico condotto non può dirsi che sia stato accettato da questo, e che quindi abbia esso rinunciato ad ogni indennità, solo perchè non abbia egli tosto intimata una controdiffida, nè promosso immediatamente contro il Comune le istanze giudiziali (1).

— La inamovibilità che secondo le leggi pontificie acquistava il medico condotto dopo due conferme, deve rispettarsi anche sotto le leggi posteriori: non già nel senso che il Comune sia costretto a servirsi dell' opera sua, ma che se lo congeda senza giusta causa debba dargli una indennità. Dopo la Legge 20 marzo 1865, la cognizione della giustizia dei motivi appartiene al Potere giudiziario, poichè questi si deducono dal Comune, come eccezione all'azione civile prodotta dal medico per indennità. Indipendentemente dall'esame dei motivi, non può dirsi nemmeno che il Consiglio abbia deliberato il congedo del medico, qualora si sia messo a partito, non se il medico già confermato due volte debba congedarsi; ma invece se si abbia a confermare nell'ufficio, e i voti si siano divisi in parti uguali, poichè come il medico non aveva più bisogno di conferma, non poteva proporsi altro che il solo congedo. Questa fu sostanzialmente la proposizione fatta, la quale però doveva ottenere la pluralità dei voti (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma*, 31 *marzo* 1876).

— Il principio che lo stipendio dei maestri è annuo, e comprende anche i mesi di vacanza, come quello che rappresenta il corrispettivo dell' insegnamento dato nel corso dell'anno, non può invocarsi nel caso della nomina, fatta quando l'anno scolastico era già cominciato, di una maestra interinale con la condizione espressa che tale nomina non dovesse durare che sino alla fine dell' agosto dell'anno in corso, salvo a quell' epoca al Consiglio comunale di nominarla definitivamente. In questo caso vi fu un contratto bilaterale accettato da ambe le parti, e approvato dall'Autorità scolastica; ond'è che sorgendo contestazione sopra la sua interpretazione o i suoi effetti, il pronunziare definitivamente spetta all'Autorità giudiziaria e non all'amministrativa. Quindi la Deputazione provinciale inscrivendo d'ufficio nel bilancio del Comune la somma domandata dalla maestra ele-

(1) In materia d'impiegati comunali la giurisprudenza ha ormai ritenuto che i Municipi sono liberi di disporre degli impiegati stessi senza che Prefetti possano farsi giudici delle convenzioni intervenute tra di essi, dovendo queste in caso d'inosservanza essere deferite ai Tribunali dalla parte interessata.

mentare pei suoi stipendi dei mesi di vacanza, e ciò contro il chiaro e preciso testo del contratto esistente fra essa e il Comune, ha ecceduto le facoltà che sono ad essa Deputazione conferite dalla legge e la sua deliberazione deve essere revocata (*Parere del Consiglio di Stato, emanato nel* 1879).

— L' esame della nullità della disdetta a una maestra comunale è per necessità dipendente dall'esame della nullità della risoluzione consiliare, che l'ha ordinata. È nulla per composizione illegale del Consiglio la risoluzione, alla quale senza plausibile ragione siasi impedito a talun membro di intervenire. Sono due cose diverse l'approvazione dell'Autorità scolastica relativa alla nomina dei maestri ed il *visto* del Prefetto concernente l'osservanza delle forme volute per la validità delle risoluzioni consiliari. È necessaria la disdetta ai maestri nominati ad anno, ancorchè la loro nomina sia stata fatta dal Consiglio scolastico. Nè la sola scienza della deliberazione consiliare, ne l'affissione della medesima, prima che sia approvata, all' albo pretorio, possono tener luogo di disdetta. Una lettera scritta al Prefetto nel calore dell'ira, non può bastare all'accettazione di una risoluzione, che poi si scopre nulla (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma*, 5 *gennaio* 1879).

— Viola l'articolo 87 della Legge comunale e provinciale, ed è perciò nullo il capitolato deliberato dal Consiglio comunale con gl' impiegati di segreteria, con cui venga stabilito che non possa aver luogo il licenziamento di essi senza gravi motivi da riconoscersi dall'Autorità giudiziaria (*Parere del Consiglio di Stato*, 22 *gennaio* 1879).

— L'Autorità giudiziaria giudica e non amministra, ed in conseguenza non è competente a conoscere della domanda di un impiegato comunale licenziato per soppressione dell'impiego, colla quale tenda ad essere reintegrato nell' impiego medesimo. Egualmente è incompetente ad ordinare che l'impiegato continui a ricevere dal Comune l'assegnamento o stipendio stato cancellato dal bilancio, giacchè così facendo eserciterebbe un atto amministrativo che rifugge dalle sue attribuzioni. Ma, lasciando integro l'atto amministrativo di soppressione dell'impiego, di cancellazione dal bilancio comunale dell'assegnamento relativo, l'Autorità giudiziaria è sempre competente a conoscere e riparare gli effetti e la conseguenza della lesione del diritto patita dall' impiegato licenziato e derivante dall' atto amministrativo con provvedere al risarcimento del danno sofferto, assegnando anche a questo titolo la stessa somma dello stipendio (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma, a Sezioni riunite*, 15 *febbraio* 1879).

— Il fallito non riabilitato non può per l' articolo 551 del Codice di Commercio, essere eletto Segretario comunale (*Parere del Consiglio di Stato*, 28 *marzo* 1879).

— La facoltà spettante pel n° 2 dell'articolo 87 della Legge comunale e provinciale ai Municipi, di mantenere cioè, o di congedare i proprî impiegati, si estende eziandio agli impiegati comunali che per diritti quesiti in virtù di patti nuovi o di leggi anteriori non potessero essere dimessi senza

giusti motivi, salvo in caso di rimozione ingiusta, il diritto al ristoro dei danni da sperimentarsi davanti all'Autorità giudiziaria. Gli impiegati comunali delle Provincie romane che avessero acquistato l'inamovibilità sotto l'impero delle antiche leggi, non possono invocar l'applicazione di queste anche per la parte che deferiva il giudizio definitivo dei motivi di rimozione alle superiori Autorità amministrative. La riserva delle leggi speciali fatta nel n° 2 dell'articolo 87 della Legge comunale e provinciale si riferisce alle leggi speciali in vigore, non alle leggi abrogate, salvi i diritti quesiti sotto queste, escluso però il diritto al ricorso alle superiori Autorità amministrative. Ove poi si tratti di medico condotto i cui impegni erano, secondo il costume delle Provincie pontificie, determinati dal capitolato accettato liberamente, il giudizio de' motivi di rimozione consiste nel vedere se siansi o no adempiti gli assunti obblighi contrattuali (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma*, 4 *aprile* 1879).

— In ordine alle deliberazioni comunali di nomina o licenziamento dei maestri comunali, ai Prefetti non incombe che di esaminare se le deliberazioni stesse sono regolari nella forma, lasciando al Consiglio scolastico di emettere quelle determinazioni che reputi più opportune in merito delle deliberazioni stesse a norma delle competenze attribuite allo stesso Consiglio dalle leggi speciali sull'istruzione pubblica (*Parere del Consiglio di Stato*, 4 *giugno* 1879).

— Bene a ragione è stato ritenuto dalla giurisprudenza amministrativa rispetto ai vari ordini della Rappresentanza municipale, che non solo un ufficiale non potesse di suo arbitrio validamente esercitare le funzioni proprie dell'altro, ma che neppure con reciproco consenso potesse avere luogo una delegazione (1). Il licenziamento quindi degli impiegati comunali è di competenza del Consiglio comunale. La Giunta municipale vi potrebbe provvedere solo nel caso di urgenza, giacchè in base a tale urgenza essa ha facoltà di prendere sotto la sua responsabilità anche deliberazioni, che altrimenti spetterebbero al Consiglio. Ma quando nell'atto della Giunta non risulta la ragione della urgenza, in questo caso non può sostenersi di essersi validamente provveduto al licenziamento di un impie-

(1) La giurisprudenza amministrativa infatti non ha mai messo in dubbio di non potersi prescindere dalle tassative disposizioni della Legge comunale (Art. 87, n° 2, e art. 93, n° 2) perchè la nomina e licenziamento degli impiegati compete al Consiglio, e la nomina e licenziamento dei salariati o servienti compete alla Giunta municipale. Cotali attribuzioni di nomina sono ordinate per ragioni di pubblico servizio; non vi può essere invasione di competenza, nè delegazione. Il Consiglio comunale non può riservare a sè la nomina dei servienti del Comune (Pareri del Consiglio di Stato, 28 maggio 1872, 13 luglio 1872, 22 febbraio 1878). Nè il Consiglio può delegare alla Giunta le proprie attribuzioni (Pareri del Consiglio di Stato 15 febbraio 1855, 6 aprile 1865, 7 aprile 1866, 4 dicembre 1873, ecc.). Il principio generale della regola sulla distinzione delle attribuzioni dei Corpi municipali va subordinato all'articolo 94 della Legge comunale, cioè che in caso di urgenza, la Giunta prende sotto la sua responsabilità le deliberazioni, che altrimenti spetterebbero al Consiglio, dandone immediata comunicazione al Prefetto, e riferendone al Consiglio medesimo nella prima adunanza (Pareri del Consiglio di Stato, 15 febbraio 1855, 16 ottobre 1869, 5 febbraio 1870, ecc.). Il Consiglio di Stato bene è vero che col parere del 16 ottobre 1869 dichiarò che: se in mas-

gato comunale..... Nè questo atto può acquistare efficacia per volontà postuma del Consiglio che lo dichiari legale (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma*, 5 *giugno* 1879).

— Non vi ha luogo a ricorso in via amministrativa per la intempestività del licenziamento degli impiegati comunali, salvo però a questi di far valere le loro ragioni d'indennità innanzi ai Tribunali civili (*Parere del Consiglio di Stato*, 25 *giugno* 1879).

— L'articolo 87, nº 2, della Legge 20, marzo 1866, allegato *A*, circa la nomina ed il licenziamento degli impiegati comunali, contiene una disposizione di ordine pubblico, epperciò il Consiglio comunale può sempre licenziare il proprio Segretario, quantunque la nomina si fosse fatta in via stabile, cioè a vita, salvo le ragioni di esso pel danno conseguente da una inosservanza del contratto di locazione di opera. Quantunque siano legittimi i motivi del licenziamento, tuttavia all'impiegato che non fu sentito nelle sue discolpe, e che per l'improvviso licenziamento senza motivazione, viene a trovarsi in un imbarazzo economico, potrà l'Autorità giudiziaria accordare una qualche indennità a seconda delle circostanze (*Sentenza della Corte d'Appello di Venezia*, 30 *luglio* 1879).

— Quando in un concorso pel posto di Segretario comunale sianvi stati vari concorrenti, e la Giunta, escludendone alcuni senza farne cenno al Consiglio, abbia ad esso proposto una terna nella quale siasi proceduto poi alla nomina, questa è irregolare, e la deliberazione relativa deve annullarsi sia dal Prefetto, sia decorsi i termini, dal Governo del Re. Ed è evidente che il Consiglio comunale dovette supporre che avessero concorso solo i compresi nella terna sottoposta dalla Giunta, e questa, col sottrarre al giudizio del Consiglio i nomi e titoli degli altri concorrenti, ha compiuto un atto arbitrario, onde rimase viziata la nomina avvenuta contro la Legge del concorso e violato il diritto dei concorrenti rimasti esclusi e la facoltà che al Consiglio competeva di deliberare intorno alle domande di tutti i corcorrenti (*Parere del Consiglio di Stato*, 2 *agosto* 1879).

— La Legge comunale vigente e il Regolamento emanato per la sua esecuzione contemplano un solo Segretario per ogni Comune, sul quale uni-

---

sima il Consiglio comunale non può delegare le attribuzioni sue, cosiffatto principio non è però assoluto in modo che col concorso di urgenti e preponderanti circostanze, non possa il Consiglio medesimo astenersi dal procedere, lasciando alla Giunta municipale di farlo.

La Corte di Cassazione di Torino poi colla sentenza 9 dicembre 1869 decise: che la Giunta municipale provvede legalmente alla nomina del medico condotto in via di urgenza, nell' intento di non far mancare le cure del sanitario agli abitanti del Comune, se scaduto il termine del contratto col precedente medico condotto, non peranco sia pervenuta omologata la deliberazione del Consiglio comunale per nuove condizioni agli obblighi del medico istesso; che il provvedimento della Giunta vincola il Comune per tutti gli effetti di legge; tanto maggiormente se in seguito il Comune abbia tacitamente ed espressamente confermata la deliberazione assunta in linea di urgenza.

Non è passibile poi di annullamento la deliberazione della Giunta municipale, con la quale si dichiarò decaduto dall'impiego un impiegato comunale, per essersi reso inadempiente a risiedere nel capo-luogo del Comune, ove di ciò essa Giunta sia stata incaricata dal Consiglio comunale: di guisa che trattandosi puramente di esecuzione di precedente deliberazione, in nulla può implicarsi la questione di competenza (*Parere del Consiglio di Stato*, 5 *febbraio* 1875).

camente deve pesare la responsabilità delle funzioni attribuitegli dalla Legge stessa. È quindi illegale e meritevole di annullamento la deliberazione di un Comune che ne abbia nominati due, sebbene con attribuzioni e competenze distinte per ciascuno (*Parere del Consiglio di Stato*, 9 *agosto* 1879).

— Ecceduto dal Comune il limite normale della sovrimposta comunale, il fondo ammesso in bilancio per spese imprevedute non può disporsi per spese facoltative. Così deve essere annullata la deliberazione con cui nel caso si sia deliberata una gratificazione a favore di un impiegato di segreteria, con prelevarsi l'ammontare dal fondo delle imprevedute (*Parere del Consiglio di Stato*, 20 *agosto* 1879).

— Nel computare il termine dell'anno o del triennio in tema di capitolazioni dei Comuni coi maestri elementari, ciascun anno deve intendersi di dodici mesi, e non dei soli dieci mesi, di cui consta l'anno scolastico. Perciò quando la durata della convenzione è maggiore di un anno, la disdetta basta che venga data sei mesi avanti la scadenza dell'ultimo anno, e non è necessario che venga data sei mesi prima dello spirare dell'anno scolastico (*Sentenza della Corte d'Appello di Torino*, 3 *settembre* 1879).

— Il fondo speciale stabilito ai termini della Legge 30 agosto 1868 per la costruzione delle strade comunali obbligatorie non può essere in alcuna sua parte distratto e destinato ad altri usi. Quindi è viziata di nullità la deliberazione del Consiglio comunale per una gratificazione al Segretario, da prelevarsi dal detto fondo, in compenso della compilazione dei ruoli delle tasse da riscuotersi per la costruzione di una strada obbligatoria; potendo il Comune, ove si voglia considerare tale lavoro come straordinario, retribuirlo coi fondi coi quali provvede agli altri servizi comunali (*Parere del Consiglio di Stato*, 18 *ottobre* 1879).

— L'articolo 3 della Legge 9 luglio 1876 riguarda soltanto i maestri elementari comunali muniti di regolari titoli di insegnamento. Quindi non può pretendere il minimo dello stipendio fissato dalla detta Legge il maestro comunale che è sprovvisto dei titoli necessari, e che è stato assunto unicamente dal Comune in tale qualità in via provvisoria e mediante una pattuita e speciale retribuzione. E deve annullarsi il decreto della Deputazione provinciale che avesse, non ostante, ordinato al Comune di pagare al detto maestro il minimo dello stipendio fissato dalla citata Legge (*Parere del Consiglio di Stato*, 25 *ottobre* 1879).

— Secondo la giurisprudenza, con cui fu applicato costantemente l'articolo 3 della Legge 14 giugno 1874, n° 1961, come un eccesso di sovrimposta oltre il limite normale non può essere autorizzato per nessuna spesa facoltativa, così i Comuni che si trovano di avere ecceduto il suddetto limite non possono fare spese di carattere facoltativo, nemmeno servendosi dei fondi per lo storno di altro capitolo dei loro bilanci. In conseguenza di ciò è bene annullata dal Prefetto una deliberazione consiliare, con la quale siasi accordata una gratificazione ad un impiegato comunale, nella specie ad un ingegnere per indennità di trasferta (*Parere del Consiglio di Stato*, 29 *ottobre* 1879).

— L'articolo 18 del Regolamento per l'esecuzione della Legge comunale stabilisce l'età maggiore tra le condizioni necessarie alla nomina del Segretario comunale, da cui non è dato prescindere, giacchè la violazione del Regolamento emanato dal Governo del Re per espressa delegazione del Potere legislativo, in tutto ciò che non contraddice alla legge, deve produrre gli stessi effetti della violazione della legge. È quindi nulla la deliberazione, con cui si nomina il Segretario comunale che non sia di età maggiore (*Parere del Consiglio di Stato*, 19 *novembre* 1879).

— È incompetente l'Autorità giudiziaria a conoscere dell'azione promossa da un impiegato comunale, perchè il Consiglio comunale siasi rifiutato di collocarlo a riposo (*Sentenza della Corte d'Appello di Catania*, 15 *dicembre* 1879).

— Nel caso che non si tratti di vedere se un Segretario comunale rimosso debba riassumere o no le funzioni, ma invece se gli siano dovuti i danni-interessi chiesti in giudizio, è competente l'Autorità giudiziaria a dirimere ogni questione. Per l'articolo 87 della Legge comunale deve ritenersi abrogata ogni altra disposizione contraria, come quella del 1816, e più specialmente poi la ministeriale 22 agosto 1861, n° 110. Epperciò i Segretari comunali di antica nomina possono venir revocati dai Consigli comunali attuali. La rimozione di un Segretario comunale deve qualificarsi per illegale ed arbitraria ove non venga provata la sussistenza di giusti motivi, ed il Comune quindi è tenuto al risarcimento dei danni. Nè questi possono rifiutarsi perchè il licenziato abbia diritto a liquidare la pensione di riposo. Nel valutare i predetti danni deve tenersi presente la media decennale degli stipendi percepiti dal licenziato, e sono esclusi i lucri d'ufficio (*Sentenza della Corte di Appello di Catanzaro*, 22 *dicembre* 1879).

— Non può essere accolto il ricorso di un Comune contro la deliberazione della Deputazione provinciale, che dopo avere approvata una pensione concessa ad un impiegato, ricusa di approvare un aumento alla medesima, adducendo il Comune che la deliberazione della Deputazione manca di giustificazione in quanto che l'aumento è puramente un assegno di favore, come lo era la concessione della pensione stata precedentemente approvata dalla stessa Deputazione: imperocchè spettando alla Autorità tutoria di vegliare a che i Comuni non si sobbarchino a spese superiori alle loro forze, è affatto razionale, che dopo di avere approvata, come proporzionata ed equa la pensione, abbia poi ricusato di approvare l'aumento. Trattandosi di una spesa che vincola il bilancio oltre il quinquennio, il Consiglio comunale non può avere alcuna valida ragione da contrapporre al diniego della Deputazione provinciale, al cui criterio discretivo sono affidati tali apprezzamenti (*Parere del Consiglio di Stato*, 31 *dicembre* 1879).

— L'Autorità giudiziaria non può pronunziare la nullità degli atti di una pubblica Amministrazione per l'incapacità personale del Segretario, ove questi sia stato pubblicamente e pacificamente conservato in ufficio

dalle competenti Autorità (*Sentenza della Corte di Appello di Genova*, 31 *dicembre* 1879).

— I Comuni hanno piena facoltà di procedere al licenziamento dei loro impiegati, senza essere amministrativamente vincolati dall'obbligo di prevenirli in tempo: e se essi impiegati vantano per avventura dei diritti a indennità possono farli valere in sede giudiziaria. Però è viziata di nullità la deliberazione consiliare relativa al licenziamento suddetto, qualora sia stata presa coll'assistenza del Segretario comunale che fu licenziato, perocchè egli era parte direttamente interessata nella questione e come tale egli avrebbe dovuto abbandonare la sala delle deliberazioni, e il Consiglio, ai termini dell'articolo 44 del Regolamento per l' esecuzione della Legge comunale, avrebbe dovuto assumere uno dei Consiglieri a fare le funzioni di Segretario (*Parere del Consiglio di Stato*, 8 *gennaio* 1880).

— L'elenco degli atti del ricorso per cassazione non dev' essere notificato, giacchè nella produzione esibita in cancelleria vi è appunto l'elenco (Art. 523 del Codice di Procedura Civile). Basta che sia giustificato che il mandato sia stato per atto autentico fatto dentro i novanta giorni, perchè non si abbia a reputare inammissibile il ricorso, nulla rilevando che non sia pervenuto ancora all'avvocato nel tempo in cui sottoscrisse il ricorso. Gli impiegati comunali delle Provincie meridionali hanno diritto a conseguire la pensione in base alle preesistenti Leggi del 3 maggio e 12 dicembre 1816, e non già in base alla Legge del 14 aprile 1864, che è puramente riferibile agli impiegati governativi (*Sentenza della Corte di Cassazione di Napoli*, 19 *gennaio* 1880).

— La Legge 9 luglio 1876 operò i suoi effetti sopra tutti i maestri stabili e provvisori allora funzionanti, applicando ad essi le sue sanzioni. Infatti con l' articolo 1 essa intese parlare non tanto dei soli maestri che d'allora in poi sarebbero stati nominati, ma di tutti quelli che sostenevano già tale ufficio. Un maestro perciò che era stato nominato in via d'esperimento prima della promulgazione della riferita Legge, e che avesse poi conseguito due riconferme annuali, aveva diritto dopo queste alla nomina definitiva di un biennio senza bisogno di dimostrare la sua capacità didattica. Epperciò ove sia stato licenziato prima di compiere quest'ultimo periodo di tempo, ha diritto alla rivalsa dei danni. Il danno da risarcirsi dal Comune sarà il pagamento dell'intero stipendio pel detto biennio al maestro indebitamente licenziato. Il semplice licenziamento dato ad un maestro senza accennare ad alcuna causa atta a diminuire la sua stima e riputazione, non costituisce un'offesa morale specialmente quando non sia provato che dal fatto in parola ne sia venuta realmente la menomazione predetta. Epperciò non ha diritto per tal riguardo ad alcun compenso (*Sentenza della Corte d'Appello di Venezia*, 23 *gennaio* 1880).

— I medici condotti non possono ritenersi retribuiti dell'opera loro prestata per la vaccinazione con l'annuo stipendio che loro si corrisponde, ma bensì hanno diritto a speciale rimunerazione in ragione delle vaccinazioni eseguite (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma*, 29 *gennaio* 1880).

— Allora soltanto può darsi la tacita conferma di un impiegato comunale rivocabile a piacimento, quando sia seguita la intimazione della cessazione del contratto nel termine voluto e purchè alla fine dell' anno e al cominciare del successivo, il contratto rimanga nelle stesse basi e condizioni di prima. Quindi non è possibile tacita conferma di un maestro comunale a posto fisso annuale se il Comune col preavviso dei sei mesi gli partecipi una deliberazione dove per l' anno successivo siano variate affatto le basi e le condizioni del suo contratto. In tale caso la partecipazione della deliberazione equivale a intimazione della cessazione del contratto. Così non sarebbe se le variazioni colpissero semplicemente l'ordine pratico dello insegnamento. Per la validità della intimazione di cessazione di contratto non è richiesta formalità di sorta, nè vuolsi l'accettazione dell'intimato; basta che la volontà siasi fatta conoscere. Col proprio fatto la Giunta non può nè variare, nè paralizzare le deliberazioni del Consiglio, nè pregiudicare ai rapporti di diritto sorti a suo favore. La rinnovazione della intimazione in parola per ragione qualsiasi non toglie l' efficacia della precedente. Rinuncia ad opporre la tardività della licenza chi si acquieta ad essa con atti inconciliabili colla volontà di salvare il proprio diritto. Tale acquiescenza induce rinunzia eziandio ad eccepire contro gli atti amministrativi, e vieta ai Tribunali di poterne esaminare la legalità (*Sentenza della Corte d'Appello di Torino*, 28 *febbraio* 1880).

— Il candidato all'ufficio di Segretario comunale dev' essere provvisto della patente d'idoneità, giusta quanto tassativamente è prescritto coll'articolo 18 del Regolamento 8 giugno 1865 per la esecuzione della Legge comunale: non sono ammessi titoli equipollenti (*Parere del Consiglio di Stato*, 27 *febbraio* 1880).

— Il fallito non riabilitato, cioè che iscritto nell'albo dei falliti, non abbia ottenuto la declaratoria di cui agli articoli 715 e seguenti del Codice di Commercio, si deve ritenere escluso dall'ufficio di Segretario comunale, ai termini dell'articolo 551 del detto Codice. Il ricorso in cassazione contro una sentenza della Corte d'Appello che abbia confermata quella del Tribunale che dichiarava il fallimento, non ne sospende gli effetti, come è detto espressamente dall'articolo 520 del Codice di Procedura. Nè il Consiglio comunale può deliberare che il Segretario comunale possa rimanere in carica pei soli servizi amministrativi, affidando quelli di contabilità ad un Assessore, poichè pel disposto dell'articolo 19 del Regolamento comunale non è ammissibile la distinzione dei servizi amministrativi da quelli di contabilità, ed è incompatibile l'esercizio di questi servìzi per parte di un Assessore in luogo del Segretario (*Parere del Consiglio di Stato*, 5 *marzo* 1880).

— Tra i Municipi e gl'impiegati nascono rapporti giuridici, che danno luogo a diritti e doveri reciproci, da farsi valere avanti i Tribunali (1).

---

(1) Si confrontino nello stesso senso, le sentenze della Corte d'Appello d'Ancona, 20 febbraio 1864 (*La Legge*, 1864), e di quella di Milano, 30 luglio 1868 (*La Legge*, 1868 quanto agli impiegati governativi, venne affermato lo stesso principio dalla stessa Corte Suprema di Roma nella decisione del 9 dicembre 1879 (*La Legge*, 1880). Vedasi però in senso contrario il parere del Consiglio di Stato

Quando tra i Municipi e gli impiegati non si stabiliscono patti speciali, s'intende che le parti abbiano voluto riferirsi alle leggi che attualmente governano i Municipi e a tutte quelle che saranno per governarli nei tempi futuri. Quindi compete agli impiegati per esigerne la osservanza l'azione del contratto. Delle disposizioni della Legge comunale altre provvedono direttamente alla pubblica amministrazione, e di queste i privati non possono reclamar l'osservanza, altre direttamente agl'impiegati e indirettamente all'amministrazione pubblica, e gl'impiegati possono domandarne l'osservanza come di salutari e necessarie garanzie loro accordate dalla legge. Privare dell'intero stipendio e cancellare definitivamente dal ruolo degli impiegati, più che a sospensione, equivale a destituzione o rimozione definitiva. I Municipi hanno sempre la facoltà di licenziare i proprì impiegati, salve le debite indennità; ma gl' impiegati come sono nominati dalla elezione del Consiglio, così nella deliberazione di questo hanno la miglior garanzia di non essere nè ingiustamente, ne inconsultamente dimessi. Non si può per indiretta via togliere ai Consigli comunali la loro competenza sulle nomine e licenziamenti degli impiegati. Se anche un Assessore comunale potesse esercitare le funzioni dalla legge attribuite al Sindaco e farsi giudice del concorso dell' urgenza; tuttavia sospendendo un impiegato, avrebbe sempre obbligo di farne relazione al Consiglio e non alla Giunta nella prima adunanza (1). Il tardare per più anni a fare la detta relazione al Consiglio toglie necessariamente ogni effetto al provvedimento provvisorio della sospensione. La relazione al Consiglio comunale si deve fare, non all'oggetto di dare del provvedimento preso una semplice notizia, ma al fine di provocare una formale deliberazione e sanzionare il provvedimento preso (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma*, 7 *maggio* 1880).

— L'azione intentata dal Segretario in giudizio per ottenere risarcimento dei danni al seguito di intempestivo licenziamento, è quella che deriva da un contratto bilaterale obbligatorio per entrambi le parti; e gli estremi indispensabili per sorreggerla sono: che colui che agisce per il conseguimento del contratto ne abbia dal canto suo osservato l'adempimento o possa almeno considerarsi sempre nell'esercizio potenziale del suo ufficio, e che abbia realmente sofferta la perdita di cui vuol essere indennizzato. Questi estremi non concorrono nel caso di un Segretario che, pretendendo di essere stato indebitamente licenziato per un termine determinato, siasi procurato ed abbia effettivamente occupato altro impiego, di reddito non inferiore, a partire dal tempo per cui venne licenziato. In tal caso mancherebbe perfino l'opportunità di indagare se il datogli licenziamento sia legale e tempestivo (*Sentenza della Corte d'Appello di Torino*, 14 *giugno* 1880).

---

5 luglio 1873 (*La Legge*, 1873). Sulla natura poi del contratto che intercede fra l'impiegato comunale e l'Amministrazione che ne accetta e retribuisce i servigi, vedasi la sentenza della Corte di Appello di Modena, 11 maggio 1875 (*Rivista amministrativa*, XXVI).

(1) Vedasi il Parere del Consiglio di Stato, 19 ottobre, 1869).

— Dal fatto che la Legge comunale e provinciale e il regolamento relativo non fanno menzione di sostituti Segretari comunali, non è lecito inferire che il Segretario comunale possa scegliersi per sostituto una persona che non abbia i requisiti necessari per essere Segretario comunale. Una convenzione che abbia per oggetto di conferire a persona non avente i requisiti per essere Segretario comunale, il mandato di sostituire il Segretario, è contraria ad una prescrizione d'ordine pubblico, e perciò nulla e senza effetto (*Sentenza della Corte di Cassazione di Torino*, 6 *luglio* 1880).

— Convenuta dal Comune una locazione d'opera col suo Segretario per tempo indeterminato, e rimasto il Segretario in ufficio dopo scaduto il primo anno, si verifica una tacita riconduzione, a far cessare la quale occorre una preventiva diffida. Comunque, trattandosi di locazione d' opera ad anno, il diffidamento deve esser dato in modo che il licenziamento effettivo dell'impiegato venga a corrispondere al termine dell' anno della locazione. Se pel suo contratto il Segretario aveva un preciso diritto a far suoi i proventi dell'ufficio catastale, di questi proventi devesi tener conto nella determinazione dell'indennità (*Sentenza della Corte d'Appello di Casale*, 6 *dicembre* 1880).

— È incompetente l'Autorità giudiziaria a decidere sull'istanza per danni ed interessi avanzata da un maestro comunale licenziato con decreto del Consiglio provinciale scolastico in seguito ad accuse gravi contro di lui (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma, a Sezioni riunite*, 8 *gennaio* 1881).

Al n° 3. (1). Nell'applicazione del n° 3 dell'articolo 87 della nuova Legge comunale il Ministero dell'Interno, con decisione emanata nel 1865, stabilì che per l'acquisto di immobili e per l'accettazione di lasciti e doni da parte dei Comuni non era più necessaria l'approvazione sovrana richiesta dalla Legge 5 giugno 1850, perchè la nuova Legge comunale non aveva riprodotto la dizione della precedente, salve le disposizioni delle leggi relative alla capacità di acquistare dei Corpi morali (2).

---

(1) Per errore tipografico al principio della rubrica *Giurisprudenza*, pagina 205, si è omesso di indicare il n° 1 dell'articolo, cui si riferisce la massima ivi riportata, come pure si è omesso d'indicare il n° 2 del medesimo articolo, nella stessa rubrica e nella stessa pagina, dove comincia la massima « La deliberazione, ecc. » Avvertiamo ancora che per semplice svista è stata posta all'articolo 61 la massima desunta dal Parere del Consiglio di Stato, 28 novembre 1879, che doveva essere messa all'articolo 223.

(2) Nella *Guida amministrativa* dell'Astengo, alla pag. 1095, si trova scritto che: « Non si poteva accedere alla decisione ministeriale senza contorcere due ordini distinti di leggi e di facoltà e senza prestare all'omissione del nuovo legislatore un senso che i principî di una rigorosa interpretazione legale sicuramente rigettavano ». Il Ministero stesso però sottopose in seguito questa quistione all'esame del Consiglio di Stato, richiedendogli se o no, dopo la pubblicazione della nuova Legge comunale, dovesse ritenersi ancora in vigore la Legge 5 giugno 1850 che prescrive la necessità dell' autorizzazione sovrana, previo parere del Consiglio di Stato, per tutti i Corpi morali che vogliono procedere all'acquisto d'immobili od all'accettazione di lasciti e doni da parte dei privati. E il Consiglio di Stato, con parere 18 gennaio 1866 emesso a Sezioni riunite, dichiarò in via di massima che deve effettivamente ritenersi in vigore la predetta Legge del 1850 e per conseguenza che anche i Comuni e le Provincie non potranno procedere ad acquisti d'immobili, nè all'accettazione di lasciti e doni senza esservi in precedenza autorizzati con Regio Decreto, previo parere del Consiglio di Stato.

— Semplici ragioni di convenienza e di utilità non bastano a legittimare l'acquisto di un mulino che vorrebbesi fare da un Comune, giacchè con esso non altro si farebbe che aumentare il patrimonio stabile di un Corpo morale, lo che è contrario ai principî che ispirarono la Legge 5 giugno 1850 (*Parere del Consiglio di Stato*, 26 *novembre* 1879).

— Non osta allo spirito della Legge 5 giugno 1850 l'acquisto per parte di un Comune di un edifizio per impiantarvi un mulino onde far cessare gli inconvenienti e i danni che la popolazione risente dalla assoluta mancanza di mulini nel territorio di esso Comune (*Parere del Consiglio di Stato,* 11 *febbraio* 1881).

La Sezione, ecc.

Vista la relazione in data del 31 scorso gennaio n° 15069-44-101045, con la quale il Ministero dell'Interno, Divisione 4ª, Sezione 2ª, chiede il parere del Consiglio di Stato sul ricorso del Municipio di Anticoli di Campagna, inteso ad ottenere la sovrana autorizzazione già negatagli in seguito a parere di questa Sezione, per poter procedere all' acquisto di un fabbricato allo scopo di impiantarvi un mulino a vapore ;

Visti i nuovi documenti trasmessi ;

Richiamato il parere del 14 luglio 1880 ;

Sentito il relatore ;

Ritenuto in fatto che in relazione a una deliberazione consiliare del 7 maggio 1878, il Sindaco di Anticoli di Campagna domandava, nell'ottobre dello stesso anno, la sovrana autorizzazione per l'acquisto di uno stabile appartenente a Costantino Lucarelli allo scopo di impiantarvi un mulino a vapore per conto del Comune , spendendo in tale acquisto la somma di lire 6845,29 ;

Che il Ministero dell'Interno respingeva l'istanza, osservando che essa era evidentemente in opposizione allo spirito della Legge 5 giugno 1850 ;

Che nell'aprile del 1880 veniva ripresentata quella domanda corredata di nuove ragioni in appoggio ;

Che trasmesse a questa Sezione le carte tutte relative all'affare di cui si tratta, la Sezione con parere del 24 stesso mese di aprile 1880, si riservava di pronunziarsi in proposito, ritenendo opportuno fosse anzitutto sentita la Deputazione provinciale, in ordine alle circostanze di fatto e alle ragioni di convenienza allegate dal Comune per giustificare l'acquisto ;

Che il Ministero, conformemente al citato parere provvedeva acciò fosse sentita la Deputazione provinciale di Roma, e con nota del 28 giugno 1880 comunicava una deliberazione in data del 14 di detto mese, con la quale essa Deputazione aveva manifestato avviso assolutamente contrario all'acquisto in discorso ;

Che questa Sezione con parere del 14 successivo luglio, dopo avere considerato che non si avevano ragioni per contraddire a quanto aveva affermato la Deputazione provinciale, la quale naturalmente doveva conoscere le circostanze e le cose locali, conchiudeva che giusta lo spirito della Legge 5 giugno 1850 non fosse il caso di concedere al Comune di Anticoli la domandata autorizzazione sovrana ;

Che in seguito a siffatto parere, veniva, con Reale Decreto del 14 passato agosto, respinta la istanza di questo Comune ;

Che il Consiglio comunale di Anticoli, in adunanza del 17 ultimo scorso ottobre deliberava un ricorso a S. M. per la revoca del sopra citato Decreto, adducendo in sostegno del ricorso che un mulino a vapore era indispensabile per quella popola-

zione, non essendovi altri mulini a causa della mancanza d'acqua nel territorio del Comune; che nel fabbricato Lucarelli aveva il Comune speso una somma ragguardevole pei basamenti in pietra necessari per il collocamento delle macchine e per altri lavori; e che non effettuandosi l'acquisto di quel fabbricato, se ne dovrebbe costruire uno di pianta, con maggiori sacrifizi finanziari, attesa l'accennata necessità di un mulino, per il quale il Comune aveva già comprato le macchine per la somma di circa lire 20000;

Che il Ministero domandava l'avviso della Deputazione provinciale anche su questo nuovo ricorso, e la Deputazione in seduta del 10 testè decorso gennaio, adottando conclusioni opposte a quelle del suo primo parere 14 giugno 1880, si pronunziava in senso favorevole al deliberato acquisto, perchè esaminati gli atti e assunte informazioni aveva chiarito che il Comune di Anticoli non ha alcun mulino nel suo territorio e non procedendo il Municipio allo acquisto del fabbricato Lucarelli o dovrebbe affrontare una grave spesa per rimuovere da quello le macchine e per costruire altrove il mulino, o lasciare che la popolazione continui a recarsi fuori del territorio per la macinazione dei cereali in località lontane dall'abitato, e in pessime condizioni di viabilità;

Ciò premesso e ritenuto, la Sezione ha considerato:

Che risultando dalle informazioni assunte dalla Deputazione provinciale di Roma, che il Comune di Anticoli, coll'acquisto in discorso non mira a fare una speculazione, come essa Deputazione riteneva nella sua deliberazione del 14 giugno 1880, ma bensì a provvedere ad un interesse pubblico, e che ciò stante vengono a chiarirsi essenzialmente mutate le condizioni di fatto che determinarono il parere negativo dato da questa Sezione in adunanza del 14 successivo luglio;

Che essendo scopo del Municipio di Anticoli quello di far cessare gli inconvenienti e i non lievi danni che la popolazione risente dall'assoluta mancanza di mulini nel territorio del Comune, non può il divisato acquisto trovare ostacolo nello spirito della Legge 5 giugno 1850;

E per queste considerazioni, la Sezione è di avviso che, chiarite oramai le cose, si possa accordare al Comune di Anticoli di Campagna la sovrana autorizzazione per l'acquisto dello stabile Lucarelli.

Al n°4. Se gl'incanti restano deserti, e manca ogni offerta posteriore con cui si aderisca alle condizioni sotto la cui osservanza quelli erano stati aperti, vien meno il mandato della Giunta municipale, e rendesi necessaria una nuova deliberazione del Consiglio comunale, a norma dell' articolo 87, n° 4, della Legge comunale, tanto per procedere a nuovi incanti a condizioni diverse, come per addivenire ad una trattativa privata, previa la autorizzazione di cui all'articolo 128, a meno che la Giunta, in via d'urgenza, non creda di procedere ai termini dell'articolo 94 (*Parere del Consiglio di Stato*, 1° *ottobre* 1869).

— I Consigli comunali non hanno facoltà di prosciogliere dai loro debiti i debitori del Comune, lo che si risolverebbe in una gratuita liberalità eccedente le attribuzioni di detti Consigli. Quindi deve annullarsi come contraria alla legge, la deliberazione colla quale un Consiglio comunale avesse condonato al figlio del deceduto tesoriere del Comune un debito risultante dall'ordinanza del Consiglio di Prefettura di approvazione del conto dello stesso tesoriere (*Parere del Consiglio di Stato*, 13 *giugno* 1879).

— La Deputazione provinciale è nel suo diritto e dovere di ricusare ad un Comune l'autorizzazione di eccedere il limite della sovrimposta quando questo non si è uniformato alle prescrizioni della Legge circa all'attuazione delle diverse leggi comunali prescritte; ma non può essa Deputazione sostituirsi al Consiglio comunale e modificare il bilancio radiandovi le somme stanziate per un mutuo passivo da contrarsi a pareggio del bilancio, aggiungendovi nuovi capitoli di spese, ed aumentando la misura di alcune delle tasse comunali; dovendo invece limitarsi ad inscrivervi le spese obbligatorie, e ad eliminare le somme stanziate pel mutuo, salvo al Comune di provvedere ai mezzi con cui pareggiare il bilancio (*Parere del Consiglio di Stato*, 19 *dicembre* 1879).

Al n° 5. Secondo il disposto dell'articolo 84 della Legge 23 ottobre 1859 (87 di quella vigente), il Consiglio comunale deliberando sulle azioni da intentare o da sostenere in giudizio in qualunque grado, ne sorge necessaria la conseguenza che il Sindaco non può, in regola generale, dedurre in atto la sua rappresentanza se non quando sia munito della deliberazione del Consiglio. L'appello introdotto dal Sindaco non munito di veruna deliberazione del Consiglio comunale, non è nè regolare, nè valido, non potendo egli valersi della rappresentanza legale per non verificarsi la condizione a cui la medesima è vincolata (*Sentenza della Corte di Cassazione i Milano*, 7 *giugno* 1865).

— Benchè la cessata Legge comunale e provinciale del 1859 richiedesse l'autorizzazione del Consiglio comunale per ogni stadio di lite, pur soddisfaceva al voto della legge una autorizzazione generica data dal Consiglio al Sindaco, perchè egli potesse legalmente muovere appello, senza bisogno di nuova autorizzazione. La nuova Legge comunale e provinciale del 1865, avendo soppresso all'articolo 87, n° 5, corrispondente all'articolo 84, n° 16, della Legge del 1859, la clausola *in qualunque grado*, ha tolto la necessità della speciale autorizzazione per muovere appello. L' appello, essendo in ogni caso un atto conservatorio dei diritti del Comune, rientra nelle attribuzioni del Sindaco il farlo. Quand' anche a promuovere un appello fosse per lontana ipotesi richiesta una speciale autorizzazione al Sindaco, non può eccepirsi la nullità o irregolarità degli atti d'appello, se è susseguita una deliberazione consiliare, con cui fu approvato l'appello introdotto dal Sindaco (*Sentenza della Corte d'Appello di Genova*, 4 *agosto* 1868).

— Spettando al Consiglio comunale e non alla Giunta, il deliberare sulle azioni da promuovere e sostenere in giudizio nell' interesse del Comune (Art. 87 della Legge comunale e provinciale), dato che il Consiglio abbia regolarmente autorizzato il Sindaco a sostenere una lite sì in prima che in seconda instanza, torna inutile versare sulla regolarità o no di una deliberazione superflua della Giunta per autorizzare il Sindaco ad appellare. La convocazione dei Consiglieri comunali dev'esse fatta a domicilio, con avviso scritto, quando trattasi della prima seduta, ossia dell'apertura della sessione così ordinaria, come straordinaria (Art. 79 e 80 della citata

Legge). L' obbligo di specificare, nell'avviso scritto, l'oggetto dell' adunanza, corre in due soli casi, cioè: 1° quando s'intimano sessioni straordinarie; 2° quando si tratti di seconda convocazione per mancanza di numero legale nella prima, e siano da trattarsi proposte che non erano comprese nell'ordine di prima convocazione (Art. 79, 80, 89 della citata Legge). Perciò quando si tratta di sedute aggiornate dal Consiglio e d'oggetti che il Consiglio stesso deliberò di porre all'ordine del giorno della nuova adunanza, non è necessaria la formalità dell'avviso a domicilio e dell'indicazione in esso di detti oggetti da trattarsi (*Sentenza della Corte di Cassazione di Torino*, 19 *novembre* 1878).

— È ammissibile il ricorso in cassazione per parte di un Comune, quantunque i documenti constatanti le necessarie autorizzazioni non siano stati presentati contemporaneamente al mandato, e siano posteriori all' intromissione del ricorso, purchè si producano prima della discussione (*Sentenza della Corte di Cassazione di Firenze*, 3 *febbraio* 1879).

— L'Autorità tutoria ha un potere discretivo nell'apprezzare gli interessi dei Comuni, e i suoi criteri e le sue deliberazioni in siffatta materia vogliono essere sindacati con molto riguardo, nè debbono essere contraddetti se non nel caso d'una illegalità e di un qualche errore nell'apprezzamento. Quindi deve respingersi il ricorso di un Comune contro il diniego opposto dalla Deputazione provinciale per l'approvazione di un mutuo, quando è dimostrato che le considerazioni alle quali ebbe la Deputazione ad appoggiare tale diniego sono giuste ed esatte (*Parere del Consiglio di Stato*, *a Sezioni riunite*, 8 *luglio* 1879).

— Deliberatosi dal Comune un mutuo destinato a pagare un debito di esso Comune verso la Provincia, la relativa autorizzazione deve concedersi mediante Decreto Reale, e non già della Deputazione provinciale in quanto che non può ammettersi in chi esercita un' Autorità tutoria la facoltà di approvare gli atti relativi alla tutela, e che riguardano direttamente l'interesse del tutore (*Parere del Consiglio di Stato*, 18 *ottobre* 1879).

— Quando l'Autorità tutoria ritiene temeraria una lite che si vuole proseguire dal Comune in cassazione, è suo dovere di negare l'autorizzazione senza distinzione che il Comune sia *attore* o *convenuto* (1) (*Parere del Consiglio di Stato*, 31 *dicembre* 1879).

Al n° 6. Non può negarsi al Consiglio comunale l'attribuzione di esaminare ed apprezzare la vera necessità delle proprietà poste nel territorio del Comune, e di provvedere alla loro tutela e difesa nell' interesse generale anche dei privati proprietari, mediante l'istituzione di una guardia campestre; al quale scopo tende il diritto accordato dall' articolo 87, n° 6, della Legge comunale al Consiglio comunale di formare regolamenti di polizia. Alla spesa delle guardie campestri si deve far fronte non con cen-

(1) Il Consiglio di Stato col parere 3 maggio 1870, ritenne che l'autorizzazione della Deputazione provinciale è solo necessaria quando il Comune è attore in giudizio e non quando è convenuto.

tesimi addizionali sulla sola contribuzione fondiaria, ma bensì coi proventi generali del Comune ottenuti secondo le norme stabilite dall'articolo 118 della Legge suddetta, ed in caso di centesimi addizionali siano questi aggiunti a tutte le contribuzioni (*Parere del Consiglio di Stato*, 5 *maggio* 1866).

— Non può negarsi al Comune la facoltà di fare un regolamento per l'esercizio del facchinaggio, siccome parte della polizia locale, ai termini dell'articolo 87, n° 6, della Legge comunale, purchè non contenga disposizioni contrarie alla legge ed in ispecie a quella di pubblica sicurezza, che contempla l'esercizio di questo mestiere. La facoltà di concedere il permesso per lo esercizio del facchinaggio e d'accordarne l' opportuno certificato, previe le debite investigazioni sulla buona condotta dell'individuo, spetta all' Autorità politica ai termini degli articoli 57 e 58 della Legge di pubblica sicurezza, e non già all'Autorità municipale; e perciò siccome contrario alla legge deve annullarsi l'articolo di quel regolamento municipale sul facchinaggio, che desse invece all'Autorità comunale tale facoltà. Egualmente sarebbero contrari alla legge gli articoli riflettenti le pene da applicarsi ai facchini, perchè trattandosi di un regolamento di polizia, la Legge comunale (Art. 146 e segg.) determina le attribuzioni dell'Autorità municipale per la conciliazione, e non ammette veruna competenza per giudicare e punire: come pure non può essa nè sospendere, nè rivocare il permesso, ciò che è attribuito all'Autorità politica dall'articolo 61 della Legge di pubblica sicurezza. Così del pari non è ammissibile in un regolamento municipale un articolo che attribuisca all' Autorità comunale il determinare le cause per cui il facchino abusi e meriti che gli venga rivocato il permesso, essendo tale facoltà riservata all'Autorità politica; Neppure sono ammissibili articoli che tendano a ristabilire in qualche modo le soppresse corporazioni dei facchini. E finalmente non si può in un simile regolamento comprendere la tariffa, essendo materia che appartiene all'Autorità della Giunta municipale (*Parere del Consiglio di Stato*, 1° *luglio* 1869).

— I Comuni possono stabilire regolamenti per il precario deposito di oggetti e di animali sequestrati, e dipoi possono dare in appalto il locale destinatovi, o determinare un compenso per le spese d'affitto e per custodia degli animali medesimi (*Parere del Consiglio di Stato*, 26 *luglio* 1873).

— L'esercizio del diritto di piazza è subordinato ai regolamenti di polizia urbana (*Sentenza della Corte d'Appello di Casale*, 17 *aprile* 1866).

— Se nei regolamenti di polizia locale sono riportate disposizioni già contemplate dalle leggi e regolamenti generali dello Stato, il Municipio non ha il diritto di disporre anche del prodotto delle ammende per le contravvenzioni a tale disposizione, dovendo esse andare a beneficio dell'Erario pubblico. Sono devolute ai Comuni soltanto le ammende per le trasgressioni che non hanno altra sanzione fuorchè nei regolamenti locali (*Decreto del Ministero dell'Interno*, 16 *maggio* 1874).

— I regolamenti di polizia locale non possono disporre sopra fatti con-

templati dal Codice Penale, o da altre leggi, Soltanto possono codeste disposizioni essere quivi ricordate (*Parere del Consiglio di Stato, a Sezioni riunite*, 22 *maggio* 1869).

— Un regolamento di polizia municipale è esecutorio dopochè fu approvato dalla Deputazione provinciale anche quando non lo sia stato già dal Governo, e l'inosservanza di esso costituisce contravvenzione punibile a termine di legge (*Sentenza della Corte di Cassazione di Torino*, 16 *marzo* 1870).

— Quanto ai regolamenti municipali, il Sindaco non ha dalla legge altra attribuzione che di provvedere alla loro esecuzione, e non può quindi emanare disposizioni nuove nelle materie che sono proprie dei regolamenti, salvo nei casi di urgenza per la tutela della sicurezza ed igiene pubblica, giusta quanto risulta dagli articoli 87, n° 6, 93, n° 10, 102, n° 6 e 104 della Legge comunale (*Parere del Consiglio di Stato*, 18 *agosto* 1871).

— Un Comune può stabilire nel Regolamento per le vetture pubbliche che i cocchieri debbano avere alcuni requisiti, cioè aver 18 anni, saper leggere e scrivere, ed avere un vestiario uniforme. Nel caso d'inosservanza di questa disposizione i Comuni non possono infliggere ai cocchieri la pena della sospensione e del ritiro della licenza, ma possono solamente denunciare i trasgressori all' Autorità di pubblica sicurezza a senso dell' articolo 61 della Legge 20 marzo 1865, allegato *B*. I Comuni non possono nella stessa guisa infliggere la pena dell'ammenda, invadendo il campo della competenza giudiziaria, ma solo possono stabilire che i trasgressori di una disposizione regolamentare « cadano in contravvenzione ». Non essendo ammessa in materia penale la riversione, i proprietari delle vetture pubbliche non possono essere ritenuti responsabili delle ammende alle quali i cocchieri sono stati condannati (*Parere del Consiglio di Stato*, 19 *luglio* 1878).

— L'articolo 573 del Codice Civile è scritto nello interesse dei privati e non riguarda gli orinatoi pubblici. Nei regolamenti municipali di pubblica igiene le parole *salvo le prescrizioni di legge*, vanno riferite agli articoli 1151 e 1152 del Codice Civile, la cui applicazione si rende possibile quando gli orinatoi non essendo costruiti a regola d' arte, producano danni. L'interesse privato non deve cedere al pubblico che nei limiti della necessità (*Sentenza della Corte di Appello di Trani*, 6 *marzo* 1880).

— Il Sindaco può dare provvedimenti di polizia urbana e d'igiene solo in via d'urgenza, ma non è mai competente a fare ordinamenti di polizia municipale, che ai termini degli articoli 87, n° 6, e 138, n° 6, della Legge comunale devono essere deliberati dal Consiglio comunale e approvati dalla Deputazione provinciale. Quindi non si possono stabilire contravvenzioni in base ad un manifesto del Sindaco riguardante precauzioni di polizia e d' igiene, se non quando il manifesto stesso contempli casi di evidente urgenza e pericolo (Art. 104 della Legge comunale) (*Sentenza della Corte di Cassazione di Torino*, 14 *giugno* 1880).

— La vigente legislazione amministrativa più non permette la meta o calmiere indistintamente sopra qualunque specie di commestibili e senza

alcuna limitazione di tempi e di luoghi, ma la consente solo sotto una doppia condizione e cioè che sia ristretta unicamente ai generi di prima necessità, e che sia giustificata dalle circostanze e consuetudini locali (1). Onde per l'articolo 5 delle Disposizioni preliminari al Codice Civile, colla pubblicazione dell'articolo 67 del Regolamento 8 giugno 1865 per la esecuzione della Legge comunale e provinciale, perdettero ogni vigore le mete stabilite a norma di leggi precedenti senza che concorresse per esse la doppia condizione sopra mentovata (*Sentenza della Corte di Cassazione di Napoli*, 12 *luglio* 1880).

— I Municipi avendo la facoltà di fare regolamenti mortuari, hanno eziandio il diritto di regolare il trasporto dei cadaveri (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma*, 26 *luglio* 1880).

Al n° 8. Nelle controversie relative alla costruzione dei cimiteri non vi è altra disposizione all'infuori dell'articolo 251 della Legge comunale, che autorizza i Comuni a reclamare contro il decreto prefettizio, e quindi il reclamo deve essere rassegnato al Ministero dell'Interno, ed è regolare che esso vi provveda per disposizione ministeriale, senza che occorra il parere del Consiglio di Stato. Avviata da un certo tempo la pratica per la costruzione del cimitero, senza che il Municipio sia stato in grado di proporre altra località all'infuori di quella, la quale non riunisce le condizioni prescritte dal regolamento sanitario, non può censurarsi l'operato del Prefetto, che abbia approvata di ufficio la località prescelta dal Consiglio provinciale sanitario, sulla quale ebbe luogo il progetto, e fu reputata la sola che alle prescritte condizioni igieniche unisca tutti gli elementi della convenienza e quello specialmente di un minore dispendio (*Parere del Consiglio di Stato*, 25 *luglio* 1877).

— Non può essere ammissibile una domanda di un Comune, per ottenere una proroga per la costruzione del proprio cimitero. Occorrendo sarebbe pure applicabile il disposto dell'articolo 227 della Legge comunale per l'annullamento della deliberazione relativa (*Parere del Consiglio di Stato*, 22 *febbraio* 1878).

— La disposizione dell'articolo 60 del Regolamento sanitario essendo tassativa, non è in facoltà del Governo di autorizzare la costruzione od ampliamento di cimiteri distanti meno di 200 metri dall'abitato, anche quando non si trovi a quella distanza alcuna località adatta, e che non vi sia ostacolo dal lato igienico (*Pareri del Consiglio di Stato*, 22 *maggio* e 28 *giugno* 1878).

Al n° 9. Le attribuzioni rispettive dell'assemblea generale e del Consiglio di amministrazione di un Consorzio stradale sono negli stessi rapporti nei quali si trovano posti dalla legge i Consigli e le Giunte comunali (Art. 48 della Legge sulle opere pubbliche); e quindi spetta all'assemblea l'approva-

---

(1) Vedasi su questo tema la nota ministeriale del 28 maggio 1870 (*La Legge*, 1870), ed i pareri del Consiglio di Stato, 20 e 29 marzo 1872 (*La Legge*, 1872), 12 agosto 1873 (*Rivista amministrativa*, XXV), e 31 luglio 1875 (*Manuale degli Amministratori*, XV).

zione annuale del bilancio attivo e passivo e delle nuove e maggiori spese che potessero occorrere (Art. 84 e 87 della Legge comunale). E l'articolo 50 della Legge sui lavori pubblici, che contempla il caso in cui l'amministrazione diretta venga assunta dalla Deputazione provinciale, fa espressamente salve le attribuzioni dell'assemblea generale degli interessati. Quindi i Comuni consorziati non sono tenuti amministrativamente a pagare le maggiori spese che dalla Deputazione provinciale si fossero incontrate finchè le medesime non siano state approvate dall'assemblea generale. Però la mancanza di titolo amministrativo contro i Comuni non pregiudica i diritti, qualunque essi siano, dei terzi contro il Consorzio, come il regresso di questo contro gli Amministratori (*Parere del Consiglio di Stato*, 13 *agosto* 1879).

Al n° 10. La Giunta municipale può deliberare sullo storno di fondi da un articolo all' altro della stessa categoria del bilancio, ma non allo storno di fondi da una categoria all'altra, facoltà questa riservata al Consiglio comunale dall'articolo 87, alinea 10° della Legge comunale. Il rimborso, dovuto al tesoriere comunale delle maggiori spese da esso fatte pel Comune non costituisce urgenza da autorizzare la Giunta municipale a provvedere ai termini dell'articolo 94 della Legge stessa, poichè non possono dirsi imprevedute tali spese per le quali col bilancio fu fatto apposito stanziamento, anche quando esso sia risultato insufficiente. Non può in conseguenza provvedere per tali maggiori spese la Giunta municipale, basandosi sull'articolo 93, n° 3, della Legge in esame e decretandone il pagamento con fondi tolti da altre categorie di altro bilancio; e la sua deliberazione, come non conforme alla legge, dev'essere annullata (*Parere del Consiglio di Stato*, 12 *dicembre* 1867).

— Sebbene la Legge comunale all'articolo 87, n° 10, dia facoltà a Consigli comunali di fare storni di fondi da una categoria all' altra del bilancio, questa facoltà non può estendersi ai bilanci di due successive annate senza sovvertire ogni norma di ragionata amministrazione. I residui di un titolo del bilancio non divengono disponibili per il Consiglio comunale, se non quando dalla revisione dei conti dell'annata a cui il bilancio si riferisce, risulti che la somma stanziata per quel titolo non fu effettivamente spesa, nè vi è più necessità di spenderla. Soltanto a questa condizione i residui dell'amministrazione di un' annata possono divenire attività disponibili per gli anni successivi, in quanto rappresentano somme alle quali venne a mancare il titolo di erogazione pel quale furono inscritte sul bilancio (*Parere del Consiglio di Stato*, 10 *agosto* 1869).

— La legge non vieta che dell'avanzo di un articolo del bilancio se ne possa disporre anche nel corso dell'esercizio, quando l' avanzo sia bene accertato e se ne disponga nei dovuti modi pel pagamento di spese obbligatorie. Quindi deve essere revocato il decreto prefettizio di annullamento di una deliberazione comunale con la quale fu stornato l' avanzo di una spesa obbligatoria riportandolo ad un'altra spesa pure obbligatoria: non potendosi in questo caso dire che il Consiglio comunale abbia vio-

lato le disposizioni degli articoli 2 e 3 della Legge 14 giugno 1874 (*Parere del Consiglio di Stato*, 8 *gennaio* 1880).

— Quando un Comune fu autorizzato ad eccedere la misura normale della sovrimposta, la deliberazione consiliare che tratti di modificare il bilancio, (nella specie coll'aggiunta, mediante storno di una somma destinata a spese obbligatorie, di una spesa con carattere continuativo, creduta giustificata dalla pratica degli anni precedenti) non può essere annullata dal Prefetto, ma deve essere sottoposta all'esame della Deputazione provinciale per l'esercizio della sua competenza ai termini dell'articolo 3 della Legge 14 giugno 1874, affinchè le cautele da questo prescritte non sieno esposte nemmeno indirettamente al pericolo di rimaner deluse (*Parere del Consiglio di Stato*, 7 *febbraio* 1880).

Al n° 11. L'articolo 71 del Codice di Procedura Civile e l'articolo 6 della Legge sul Contenzioso amministrativo, che escludono dalla competenza dei Pretori tutte le controversie sulle imposte dirette e indirette, si applicano anche nelle controversie relative ai dazi e alle altre imposte comunali. Ciò si argomenta da che l'articolo 71 non distingue fra imposte erariali e imposte comunali, e non è lecito quindi all'interprete distinguere, reggendo nell'uno e nell'altro caso la ragione della legge. Meglio ancora si deduce da che la Legge comunale all'articolo 87, n° 11, parla d'imposte comunali e all'articolo 118, n° 5, di sovrimposte alle contribuzioni, non che dall'articolo 14 della Legge sul dazio di consumo, il quale parifica i Comuni allo Stato per la decisione delle controversie relative ai dazi, e dall' articolo 121 della citata Legge comunale, che accorda ai Comuni il privilegio fiscale per la esazione delle loro rendite (*Sentenza del Tribunale civile di Reggio di Calabria*, 1° *maggio* 1868).

— Un regolamento redatto dal Consiglio comunale per stabilire in qual modo debba essere percetta una tassa sulla occupazione di aree pubbliche, deve avere la sola approvazione della Deputazione provinciale; epperò ottenuta questa approvazione diventa esecutivo, malgrado la possibilità che possa venire in seguito annullato dal Ministero delle Finanze. Il Comune per riscuotere la detta tassa può servirsi di uno speciale commesso a tal uopo nominato, dando al medesimo la speciale facoltà per accertare le contravvenzioni relative alla detta tassa. Quando dal verbale di una seduta consiliare risulta che una deliberazione fu presa all'unanimità, non viene escluso con questo fatto che siasi proceduto alla votazione con le forme richieste dall'articolo 212 della detta Legge. Il sistema stabilito in un regolamento debitamente approvato, di tenere per tre giorni depositato il processo verbale della seduta nella segreteria comunale, scorso il qual termine senza osservazioni in contrario ritenerlo implicitamente approvato, non importa la irregolarità della deliberazione consiliare, la quale per conseguenza non può per questo motivo venire annullata (*Parere del Consiglio di Stato*, 18 *dicembre* 1878).

In fine. Il Consiglio comunale di Porto d'Anzio deliberava di assumere a carico del Comune la garanzia solidale a favore di tredici salatori del

pesce per il sale che ricevevano dalle Finanze dello Stato a prezzo ridotto. In merito a questo atto di garanzia a favore di private persone, il Consiglio di Stato con parere 4 agosto 1876 ritenne che tra le attribuzioni dei Consigli comunali determinate nel capo III, titolo II, della Legge comunale non è compresa quella d'impegnare il Comune in atti di garanzia a favore di terzi, nel mentre che questa facoltà non può nemmeno ritenersi compresa nella disposizione finale dell'articolo 87 della detta Legge comunale.

— I creditori dei Comuni possono procedere all'esecuzione sui beni patrimoniali dei medesimi e sulle rendite che ne provengono, quand'anche ciò importi storno di queste ultime dalla destinazione data loro nel bilancio (1) (*Sentenza della Corte di Cassazione di Napoli*, 15 *luglio* 1878).

Riforme.

Al n° 2. Sarebbe opportuno di stabilire nettamente le condizioni di nomina, di sospensione e di licenziamento degl'impiegati comunali, sottraendoli così all'arbitrio dei partiti che tanto danno arrecano al buon andamento dei servizi comunali. L'articolo 18 del Regolamento 8 giugno 1865 è insufficiente, perchè riguarda semplicemente la nomina del Segretario e tace degli altri impiegati comunali.

Quanto poi alla nomina del Segretario l'alinea del n° 2 dell'articolo in esame dispone soltanto che essa non possa aver luogo tranne che alle condizioni da stabilirsi con regolamento approvato per Decreto Reale. Codesto regolamento è appunto quello sopra citato emanato per la esecuzione della Legge ed all'articolo 18 si limita a stabilire che per esser nominati Segretari comunali basta solamente esser maggiori di età, non aver avuto condanne a pene criminali o correzionali per furto, frode od attentati ai costumi e avere ottenuto la patente d'idoneità in seguito a certi esami speciali, senzachè il candidato sia obbligato a giustificare di aver compiuto gli studi sia pure elementari; per cui chiunque anche digiuno dei primi rudimenti può presentarsi liberamente a tentare la sorte degli esami ed ottenere, superatili Dio sa come, un posto di Segretario comunale senza aver nemmeno veduto un ufficio comunale, non prescrivendosi nessun

---

(1) L'illustre Pacifici-Mazzoni in una lunga ed elaborata nota pubblicata nel periodico *La Giurisprudenza italiana* riassume stupendamente la questione dell'esecuzione forzata dei Comuni nei suoi diversi aspetti ritenendo:

1° Che non formano materia di garanzia comune dei creditori e non sono perciò soggetti ad esecuzione forzata:

a) I beni demaniali dello Stato, della Provincia e del Comune;

b) Le contribuzioni;

c) Le rendite patrimoniali dopo il loro impostamento in bilancio a servizio dei bisogni pubblici dello Stato, della Provincia e del Comune;

2° Che sono obbietto di garanzia comune e quindi soggetti ad esecuzione forzata;

a) I beni patrimoniali dello Stato, della Provincia e del Comune;

b) Le rendite dei beni medesimi prima d'essere impostate in bilancio a servizio dei bisogni pubblici dello Stato, della Provincia e del Comune.

preventivo tirocinio o nessuna preventiva pratica, in qualche ufficio comunale.

A che sarà buono un Segretario così formato, ognuno può immaginarlo. Sarà egli costretto a rivolgersi al donzello, al famiglio o messo comunale, che dir si voglia, per sapere come si fa la tal cosa, come si fa la tal altra, od a rovistare le carte del suo antecessore per vedere come si compila il tale atto o si riempie il tale o tal altro modulo o registro.

Se non che si dirà: « Gli esami sono ormai il sistema adottato in ogni carriera, come l'unica norma di ammissione e di promozione agl'impieghi (salvi per questa gli altri titoli, ossia gli uffici sostenuti, l' anzianità, ecc.): quindi si deve star fermi a quel sistema. Ma voi non pensate che il vostro sistema ebetizza i buoni spiriti e fabbrica degli asini sapienti, come ha detto l'arguto scrittore francese H. Taine: « . . . L'institution des concours qui hébètent beaucoup de bons esprits et fabriquent une multitude d'ânes savants » (*Journal des Débats*, 3 marzo 1859).

Laonde meglio di un esame puramente teorico varrebbe la presentazione della licenza ginnasiale o liceale, come più piacerebbe, o la presentazione di altri titoli bastevoli a giustificare la coltura generale, oltre alla presentazione di un regolare certificato di pratica fatta per due anni consecutivi in qualche ufficio comunale per così dimostrare che l'aspirante sa che cosa dovrà fare quando sarà nominato Segretario effettivo di un Comune.

Al seguito della presentazione di tali documenti, in qualunque epoca dell'anno, il Prefetto rilascerebbe la cosìddetta patente d'idoneità all' ufficio di Segretario comunale.

Del resto se si vogliono lasciar stare gli esami si richieda la preventiva giustificazione di aver compiuti almeno gli studi liceali, tecnici o ginnasiali: di più gli esami vertano sulla teorica e sulla pratica al tempo stesso e quanto a questa non la si faccia consistere soltanto nella stesura di una deliberazione e di un rapporto e nella soluzione di due quesiti amministrativi e di un quesito di aritmetica, ma la si estenda anche alla scritturazione dei registri di Stato Civile, di contabilità, ecc. Insomma si combini la cosa in modo che l'aspirante dia prova sicura di sapere come funziona l'ufficio comunale in tutti i rami di amministrazione propria e delegata.

Ciò quanto a diritto costituito, al diritto, cioè, vigente su questa materia; al quale proposito, osserva il Gatti nel citato suo opuscolo, se si parte dal principio che lo Stato debba anche intervenire a regolare i contratti che i Segretari stipulano coi Comuni, si può pure discutere se sia o non sia conveniente lo stabilire eziandio per i Segretari comunali un massimo e un minimo di stipendio e il provvedere, con particolari garanzie, che la loro sorte non rimanga in pienissima balìa del buono o mal volere dei Municipi. Ma se si parla di giure costituendo e si vogliono mantenere saldi i principî di autonomia che sono sanzionati dalle nostre leggi amministrative, pare che la ingerenza dello Stato non sia opportuna,

imperocchè si porterebbe su servizi che hanno un carattere esclusivamente locale.

I Segretari comunali si lagnano che la loro posizione è incerta, che per le mobilità delle maggioranze, per un capriccio possono trovarsi senza impiego: ma questa è la condizione comune a tutti coloro i quali per esercitare un ufficio, una professione stipulano contratti di locazione di opere, i quali devono essi stessi servire a determinare le condizioni che regolar devono i contratti.

Perchè lo Stato dovrebbe intervenire ed imporre ai Municipi le condizioni dei contratti che stipulano coi loro Segretari?

Le disposizioni che un tempo erano in vigore nei diversi Stati onde si componeva la Nazione non sono applicabili ora che i Municipi sono regolati da una legge che loro accorda una personalità indipendente dallo Stato.

D'altra parte lo stesso trattamento sarebbe tosto invocato dai medici condotti e da tutti gli impiegati che sono al soldo dei Municipi.

Si invoca, è vero, il precedente dei maestri elementari; ma è bene, a questo proposito, osservare che la condizione degli insegnanti è molto diversa da quella dei Segretari comunali.

I maestri prestano un servizio che per la sua natura dipende totalmente dallo Stato. Essi hanno quindi una responsabilità diretta, specie per quanto ha attinenza alla condotta morale ed alla didattica. L'Autorità scolastica li controlla e vuole assicurarsi se la loro capacità risponde ai bisogni, e li può ammonire, sospendere e revocare.

Pei Segretari comunali ben diversa corre la bisogna; le Rappresentanze comunali soltanto possono giudicare della loro capacità, attitudine al lavoro ed attività; conoscere l'importanza del lavoro cui attendono, il modo con cui disimpegnano le loro attribuzioni, il contegno che tengono col pubblico, infine la loro condotta morale.

Evidentemente un punto di contatto coi maestri non esiste sotto qualunque aspetto si voglia considerare il loro ufficio.

Perciò, a nostro giudizio, sarebbe meglio lasciare che la prestazione d'opera dei Segretari comunali sia regolata dalla disposizione del Codice Civile.

Al n° 6. Non vi è dubbio che la prima Autorità alla quale è conferito il diritto di far regolamenti è il Re. « Il Re... fa i Decreti e Regolamenti necessari per l'esecuzione delle leggi senza sospenderne l'osservanza o dispensarne ». Così stabilisce l'articolo 6 dello Statuto del Regno. Ma per altro ai termini del nostro diritto pubblico sarebbe assolutamente impossibile il sostenere che al solo capo del Potere esecutivo spetti il diritto di regolare l'uso delle cose nell'interesse sociale, e che il Codice Civile accennando ai regolamenti si riferisca soltanto a quelli emanati dal Re.

Noi riteniamo che questo diritto appartenga pure all'Autorità comunale e che il Codice Civile riferendosi ai regolamenti, accenni non solo a

quelli emanati dal capo dello Stato, ma eziandio a quelli che vengono stabiliti dalla Autorità comunale (1).

Ed infatti tutte le legislazioni, la dottrina, e la giurisprudenza hanno sempre riconosciuto nell'Autorità comunale il diritto di regolare l' uso delle cose nell'interesse generale della convivenza comunale, cioè in modo da escludere ogni pericolo di danno sia per la sicurezza e tranquillità pubblica, affinchè la vita e la quiete dei cittadini rimanga assicurata; sia per l' igiene e la sanità pubblica, affine di ottenere la libera e diretta circolazione dell'aria e della luce e d'impedire qualsiasi causa d' insalubrità ; sia per la pubblica edilità, allo scopo d'ottenere che l'aspetto dell'abitato non riesca deforme: *Ne urbs deformetur, diruenda sunt omnia*, (diceva la Leg. C., Cod. *De operibus publicis*) *quae per diversas urbes, vel in foro, vel in publico quocumque loco, contra ornatum et commodum ac decorum faciem civitatis extructa noscuntur*. E di vero mai e da nessuno può acquistarsi in una società civile il diritto di turbare la quiete e la sicurezza pubblica, di fare cosa contraria alla igiene e salute pubblica, di deturpare l'aspetto dell'abitato, fosse pure nell'angolo più remoto della terra. *Quae publicae sunt, nullius in bonis esse creduntur*; *ipsius enim universitatis esse creduntur* (Dig., lib. I, tit. VIII, *De divisione rerum et qualitate*, in princ.).

Quel grande giureconsulto che fu Henrion de Pansey, così parla del Potere municipale: « Au-dessus du Pouvoir législatif, exécutif et judiciaire il en est un quatrième qui, tout à la fois pubblic et privé, réunit l'autorité du Magistrat à celle du père de famille, c'est le Pouvoir municipal. Quoique au-dessus des trois autres, ce Pouvoir est cependant le plus ancien; c'est en effet le premier dont le besoin se soit fait sentir Il n'y a pas de bourgade qui, à l'instant même de sa formation, n'ait reconnu la necessité d' une première administration intérieure. C'est sur cette première assise que les legislateurs des nations ont élevé l'édifice social. » (Vivien, *Études administratives*, vol. II, tit. I, cap, II, pag. 23 e segg.). « Moins pompeux, (soggiunge il Dalloz), que celui qui s' exerce dans un rayon plus étendu, mais atteignant des interêts plus nombreux et plus immédiats, le Pouvoir municipal porte en soi quelque chose de vague et d'indéterminé qui tient à son essence même et à la multiplicité des objets sur lesquels il est appelé à agir. Il fallait que ses attributions fussent telles, qu'il pût, suivant les temps, les lieux, les besoins et les circonstances, y puiser un principe d' autorité assez large pour s' étendre à des cas innombrables et faire face à des nécessités

---

(1) Il Comune, dice Royer-Collard, è a somiglianza della famiglia prima dello Stato : la legge politica lo trova, non lo crea, e siccome il potere regolamentare dell'Autorità comunale è anteriore alla legge politica, ne deriva evidentemente la presunzione che il Codice Civile parlando di regolamenti senza fare distinzione alcuna, si riferisca anche ai regolamenti legittimamente emanati dall'Autorità comunale. Ciò in diritto : in fatto poi puossi osservare che effettivamente prima della pubblicazione del Codice Civile italiano, i Comuni avevano diritto di fare regolamenti d'igiene, edilità e polizia locale e di siffatti diritti ne avevano sempre più o meno largamente usato.

journalières que le legislateur n'a pu ni regler, ni prévoir... Le Pouvoir municipal, émanation directe, sous un principe électif, de la volonté des citoyens et représentant présumé, intelligent de ses besoins et de ses vœux, doit être investi d'une autorité large, variée, susceptible quelque fois de plus, ou de moins, pour modérer avec sagesse les intérêts si nombreux, si divers, si mobiles qui sont placés sous sa tutelle (*Répertoire général*, voce *Réglements administratifs et de police*, art. 5, § 1, n° 100; *Commune*, tit. III, cap. IV, n[i] 310, 631 e segg.).

Il LAURENT nel suo trattato *Principes de droit civil*, dimostra che i Consigli comunali possono regolare l' uso della proprietà « en tant que la propreté, la salubrité, la sureté et la tranquillité des habitants y sont intéressées ». Ed avvalora la sua proposizione con ampio corredo di dottrina e di giurisprudenza (Vol. VI, pag. 149 e segg.).

L' ACCAME insegna del pari che alla società comunale compete il diritto di regolare le azioni, così dei soci, come delle altre persone che si trovano nel territorio comunale; portando delle restrizioni all'esercizio dei loro diritti di proprietà e di libertà, in vista dell' interesse comune. (*Del diritto comunale*, tit. prelim. n[i] 3, 4, 5; tit. II, cap. II, § 2, n° 74). — (Vedi Legge, art. 138, n° 6).

Articolo 88.

Le sedute del Consiglio comunale saranno pubbliche quando la maggioranza del Consiglio lo decida.

La pubblicità non potrà mai aver luogo quando si tratti di questioni di persone.

(*Regolamento, art.* 40 *e* 43).

Commenti.

Pubblicità delle sedute. Esaminando la quistione sotto il punto di vista costituzionale, l'articolo 108 della Costituzione del Belgio, consacrando il principio della pubblicità delle sedute dei Consigli provinciali e comunali, dentro i limiti stabiliti dalla legge, attribuiva conseguentemente alla legislatura la facoltà di crearli. « Quanto a me (così esprimevasi il Ministro degli Affari Esteri di quel paese) non attendo dalla pubblicità delle sedute tutto il bene ch'altri sen possa aspettare. » Consentiva ciò nullameno, che essa è una guarentigia; ma osservava poterne anche derivare degl' inconvenienti: ed in conseguenza la legge consacrandola dovere ad un tempo provvedere i mezzi di rimediarvi. Invocava in ultimo gli articoli 33 e 96 della stessa Costituzione, come pure le disposizioni che autorizzano i Tribunali a pronunziare a porte chiuse, per provare che allorquando ordinava la pubblicità ha sempre avuto cura di prevenirne gli abusi.

In seguito a tali ed altre osservazioni si sanciva in massima, che la pubblicità delle sedute fosse facoltativa ed avesse luogo ogniqualvolta fosse richiesta dai due terzi dei membri presenti: e si determinavano al-

cuni casi in cui pel maggior bisogno, come allorquando si tratta delle deliberazioni sui bilanci, dovesse essere obbligatoria, a meno d'una contraria decisione degli stessi due terzi; interdicendola poi assolutamente anche in questi casi, quando si trattasse di questione di persone. Gli stessi inconvenienti ai quali alludeva il prefato Ministro del Belgio, per restringerla e limitarla, indussero in Francia sotto Luigi Filippo la legislatura ad escluderla in modo assoluto; ed anzi perfino a proibire, che nell'analisi delle discussioni, da redigersi ne' processi verbali, si facesse menzione de' nomi dei Consiglieri che vi presero parte.

Tale proibizione non s' incontra nella nostra legge, la quale stabilendo, che i processi verbali delle deliberazioni ricevuti dal Segretario, e firmati da esso, dal presidente e dall'Assessore anziano, debbano indicare i punti principali delle discussioni, ed il numero dei voti resi pro o contro ogni proposta, e si debbano tenere separati quelli d'ogni diverso oggetto deliberato, e leggere a chiara voce all'adunanza; accorda anzi espressamente ad ogni Consigliere il diritto di far constare in essi del suo voto, e dei motivi del medesimo; ed eziandio di chiederne le opportune rettificazioni.

S'allegano indarno l' amor proprio, il desiderio di popolarità, i discorsi al pubblico, gl'indirizzi al giornalismo, ove s'apran le porte degli anzidetti Consigli. Non è temibile, come si crede, che il tempo destinato alle deliberazioni sia consacrato alle pretese dell'amor proprio, e discorsi composti per produrre effetti esteriori vengano surrogati a serie discussioni; che invece di trattare gli affari del Comune, siano i Consiglieri quasi per tradurre alla tribuna l'Amministrazione, il Governo, la stessa legislatura, e per un' irresistibile tendenza delle assemblee deliberanti, anche votare contro la Costituzione; come si disse in Francia dai fautori della proibizione.

I mentovati Consigli, rappresentando gl'interessi considerevoli e permanenti, checchè sen dica, avran sempre un naturale istinto di conservazione, un sincero desiderio del ben pubblico, un vero amore della grandezza del paese.

Invece di circoscrivere così minutamente i loro voti, e di ridurli ad un silenzio contrario allo spirito del regime amministrativo, convien anzi politicamente aumentare la loro influenza, e lasciare un pieno corso alle loro opinioni, alle loro lagnanze, a' lor pareri, a' lor voti. Più avranno di libertà, e più sarà guarentita la cosa pubblica.

Sotto un Governo libero, come saggiamente avverte il Macchiavelli, conviene facilitar l'esplosione degli interni fermenti che agitano le popolazioni. Ove non trovino disfogo, condensandosi lentamente, finiscono per rovesciare, con mezzi straordinari e violenti, intieramente lo Stato. Nulla al contrario, secondo il medesimo, rende una repubblica più ferma e sicura, che il dare alle passioni una regolar direzione prescritta dalla legge (Vedi *Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio*).

Allorquando i semplici privati innondano con giornali ogni dì il

paese di notizie vere o false, di buone o cattive idee, di utili o perniciose eccitazioni, e d'incessanti attacchi al potere, l'interdire a que'Corpi legalmente costituiti di far pubbliche le loro opinioni, i loro sentimenti, i lor voti, egli è lasciar lo Stato in balìa di mille pericoli, rigettando il mezzo più valido e più naturale di legittimo sfogo e di difesa. Le disposizioni timorate riescono in generale più funeste che utili.

Elementi d' ordine e di conservazione, i ridetti Consigli, colla pubblica discussione dei locali interessi, divengono ad un tempo il più sicuro mezzo di educare il popolo alla cognizione de' pubblici affari, e sollevare gli sguardi dalla propria famiglia al regime della società: di avvezzarlo a comprendere, ch'è per proprio vantaggio che ognuno consacra una parte del suo bene a quello di tutti, di dimostrargli i limiti, entro i quali si deve trattenere la pubblica assistenza, le regole da seguirsi, l' estensione dei fondi da disporre.

Dominato dall' idea, che tutto sia facile a chi può tutto ordinare, che s' avesse egli il potere, farebbe vivere ognuno nell' abbondanza, e porterebbe rimedio ad ogni male; egli apprende dalla pubblica discussione, che un tal rimedio non è in mano del potere; che ognuno cerca realmente il bene, e nol trova. E vedendo le difficoltà, si rassegna alle imperfezioni dell'ordine sociale, e finisce per assoggettarvisi con convinzione invece di non piegarsi che per timore. Da essa impara a distinguere l'arbitrio dalla benefica influenza del potere; a riconoscere i talenti ed il carattere de' suoi rappresentanti, a controllarli ad un tempo nell' adempimento del loro mandato, ed elevarli, se occorre, alla rappresentanza nazionale. Vantaggi tutti, che superano di gran lunga i pochi inconvenienti che ne possono derivare.

Questioni di persone. Le questioni di persone vanno trattate in adunanze private per lasciar più che si possa libera la parola, la quale può estendersi talvolta a censurare la condotta di qualcuno. La qual cosa non sempre si farebbe se fosse presente l'individuo a cui si riferisce la questione (Vedasi Legge, art. 212 e Regolamento, art. 40 e 43).

Giurisprudenza.

Le votazioni riguardanti le elezioni comunali possono prendersi a voti palesi; sia perchè le disposiziooi degli articoli 88 e 212 della Legge comunale non sono sanzionate a pena di nullità; sia perchè si tratta d'interesse morale degli eletti, e non già d' interesse diretto dei medesimi (*Decreto della Deputazione provinciale di Napoli*, 15 *luglio* 1868).

— La deliberazione presa in seduta pubblica ed a voti palesi, con cui vennero licenziati gli insegnanti comunali per far luogo al riordinamento delle scuole, non può essere annullata dal Prefetto per violazione degli articoli 88 e 212 della Legge comunale e provinciale 20 marzo 1865, sempre quando dal contesto della deliberazione risulti che non ne furono obbietto il merito e la capacità delle persone degl' insegnanti medesimi (*Parere del Consiglio di Stato*, 25 *settembre* 1878).

— Deve ritenersi viziata di nullità per violazione dell'articolo 88 della Legge comunale la deliberazione di nomina di un impiegato del Comune se l'adunanza non fu tenuta a porte chiuse e se fu presente alla discussione e votazione un cittadino, non Consigliere, il quale presentò anzi al Consiglio la domanda di un concorrente (stato poi nominato) intrattenendo il Consiglio dei pregi e delle qualità del suo raccomandato (*Parere del Consiglio di Stato*, 12 *novembre* 1879).

— La locuzione usata nell'avviso ai Consiglieri « Disposizioni relative allo esercizio di un stabilimento», è abbastanza chiara per essere intesa nel suo significato della nomina del concessionario. L'intestazione apposta al verbale di una deliberazione « Seduta non pubblica » dimostra chiaramente come nell'adunanza relativa siasi adempito al prescritto dell'articolo 88, unico capoverso, della Legge comunale, per trattarsi di quistione di persone, e non è necessario che una tale indicazione venga dichiarata o ripetuta nel corso dell' atto. Non può dirsi violata la disposizione riflettente la pubblicità se nella stessa seduta non pubblica siasi discussa e deliberata la proposta relativa al termine della concessione dello stabilimento; imperocchè prescindendo dall' osservare che ai termini del detto articolo 88 la pubblicità delle sedute è facoltativa ai Comuni, nel caso in esame la discussione sul termine è talmente connessa con quella sulla persona del concessionario, che difficilmente si potrebbe scindere, e secondo la natura delle osservazioni che sorgono nel Consiglio può anzi ritrovarvisi incorporata. Se il verbale, là dove accenna alla votazione e allo spoglio dei voti, dichiara in precisi termini *essersi osservate tutte le volute formalità;* questa dichiarazione comprende naturalmente anche la prescritta assistenza di due Consiglieri allo scrutinio. Quando per parità di suffragi una prima votazione rimanga inefficace, il Consiglio comunale è libero di procedere ad una seconda votazione o rimandarla ad altra seduta senza che nell'uno o nell'altro caso possa incorrere in alcuna violazione di legge (*Parere del Consiglio di Stato*, 21 *novembre* 1879).

Riforme.

Le modificazioni proposte dal Depretis all'articolo 88 consistono: 1° nel sostituire il principio della pubblicità delle adunanze dei Consigli comunali a quello vigente, e per il quale « le sedute del Consiglio comunale saranno pubbliche quando la maggioranza del Consiglio lo decida »; 2° nel lasciare in facoltà della maggioranza del Consiglio di tenerle segrete quando lo decida con deliberazione motivata.

Consimile proposta era contenuta tanto nel progetto di legge del Ministro Lanza presentato nel 1871, quanto in quello del Ministro Nicotera.

La pubblicità delle adunanze è generalmente considerata quale guarentigia di buona amministrazione a favore della cittadinanza, e di somma efficacia per la responsabilità dei Consigli comunali.

Articolo 89.

I Consigli Comunali non possono deliberare se non interviene la metà del numero dei Consiglieri assegnati al Comune; però alla seconda convocazione, che avrà luogo in altro giorno, le deliberazioni sono valide qualunque sia il numero degli intervennti, salvo si tratti della decisione di cui all'articolo precedente. Nel caso che siano introdotte proposte, le quali non erano comprese nell'ordine di prima convocazione, queste non potranno essere poste in deliberazione se non ventiquattr' ore dopo averne dato avviso ai Consiglieri.

(*Regolamento, art.* 41 (1) *e* 42).

Commenti.

Una decisione del Consiglio di Stato dichiarò, che un'adunanza di seconda convocazione non è legale qualora non intervengano almeno tre Consiglieri. Questa decisione trova un riscontro nel disposto dell'articolo 95, che statuisce, che una seduta di Giunta municipale, che pur tratta cose di minor importanza, non è legale ove non sieno intervenuti almeno tre membri.

Dalla parola *assegnati* che si legge nel sovraesposto articolo si rileva a tutta evidenza, che la metà dei Consiglieri è fissa ed invariabile, senza riguardo ai decessi o dimissionari, e perciò all' articolo 41 del Regolamento, che stabilirebbe una regola diversa, non si deve avere alcun riguardo. Il regolamento non è legge: e quando si trova conflitto tra questa e quello sarà sempre da osservarsi la legge e non il regolamento.

È da avvertire che la presenza del Consigliere deve durare sino all'atto della deliberazione, e perciò saranno a ritenersi come non intervenienti coloro i quali per impedire una deliberazione si allontanassero, all'atto di essa, dalla sala del Consiglio. L'incisivo « salvo si tratti della decisione di cui allo articolo precedente » si riferisce al primo periodo e non al secondo dell'articolo 88.

Altra osservazione degna di speciale rimarco, in merito al tenore dell'articolo 89, sta in ciò, che la metà dei Consiglieri che rende valida un'adunanza, deve essere composta di individui tali che possano votare non stando contro di loro gli impedimenti contemplati dall' articolo 222. Se così non è, la legittima rappresentanza del Municipio passa al Prefetto, a termine dell'articolo 232.

---

(1) Vedi la nostra *Enciclopedia legale amministrativa*, pag. 1382 e segg.

Con parere del 5 marzo 1866 il Consiglio di Stato dichiarò esservi contraddizione tra questo articolo e l'articolo 89 della Legge, e dovere perciò questa avere la preponderanza su quello, e quindi doversi ritenere che il numero legale è sempre la metà dei Consiglieri assegnati al Comune.

Se alcuni dei Consiglieri, senza che vi osti alcun impedimento legale hanno dichiarato di non voler votare, pur non cessando di far parte dell'adunanza, la deliberazione è valida, sebbene nemmeno la metà dei membri del Consiglio abbia votato; salva sempre la legalità dell' adunanza pel numero dei Consiglieri presenti.

Nel caso che una prima convocazione andasse deserta si stende ugualmente il verbale, da cui risulti l'illegalità dell'adunanza, e il rimando ad un'altra giornata.

Giurisprudenza.

Una decisione del Ministro dell' Interno in data 26 giugno 1853, che sebbene emessa sotto l'impero della Legge subalpina 7 ottobre 1848, può ancora citarsi attesa l' identità delle disposizioni dell'articolo 86 di essa con quelle dell'articolo 89 della Legge vigente, interpreta nel senso della Deputazione provinciale di Vicenza la espressione di *seconda convocazione*. Vi si legge infatti che ciò che costituisce la seconda convocazione, a senso di legge, non è già la forma dell'avviso, ma sibbene l'ordine del giorno: cosicchè per ogni oggetto si avrà per prima adunanza quella nel cui ordine del giorno s'inscrive l'oggetto per la prima volta, ed in questa adunanza non si potrà trattare di tale oggetto se non interviene la metà dei membri. Non intervenendo la metà dei membri, lo stesso oggetto s' inscriverà nell'ordine del giorno di una successiva adunanza, e questa sarà la seconda nel senso dell'articolo 86 della Legge in esame, qualunque sia la forma con cui i membri vennero avvertiti; bene inteso che i Consiglieri non presenti all' adunanza, nella quale un oggetto portato per la prima volta venne rimandato ad altra adunanza per difetto di numero, devono essere avvertiti di una tale circostanza e della seduta al cui ordine è portato definitivamente l'oggetto ricordato. Il Consiglio di Stato però non è concorde su questo argomento colle Autorità sopra citate, ritenendo esso che la disposizione che fa permettere che alla seconda convocazione si voti quale che sia il numero dei presenti, si applichi non solamente al caso in cui nella prima adunanza non si potè votare per mancanza di numero, ma anche a quello in cui essendovi il numero legale, si discusse senza prendere alcuna risoluzione, rimandandola alla nuova convocazione. (*Parere del Consiglio lo Stato*, 29 *aprile* 1862).

— Per quanto sia riprovevole la condotta dei Consiglieri che ad impedire una deliberazione si allontanano dalla sala del Consiglio al momento della votazione, non si potranno ritenere intervenienti, e quindi se i Consiglieri restanti non sono nel numero richiesto dall' articolo 89 della Legge comunale devono astenersi dal deliberare. Si è ritenuto che l'astensione o il rifiuto di votare non nuoce alla validità di una deliberazione presa dagli altri; mentre invece coll' assentarsi dimostrano di volere che non si deliberi, e non si può per alcuna finzione legale ritenerli presenti. Il rimedio agl'inconvenienti che possono derivare dal malvolere di alcuni Consiglieri negantisi ad intervenire, o che abbandonano la sala, sta nella

potestà di deliberare in una seconda convocazione qualunque sia il numero degli intervenienti; e se anche questo mezzo non riuscisse, vi provvedono secondo i vari casi gli articoli 142, 220 e 232 della Legge comunale. (*Parere del Consiglio di Stato*, 7 *aprile* 1866 *e decreto della Prefettura di Messina*, 11 *aprile stesso anno*).

— Dalle disposizioni dell' articolo 89 della Legge comunale che esige la presenza alle adunanze dei Consigli comunali almeno della metà dei lóro membri per la validità delle rispettive deliberazioni, e dell' articolo 222 che vieta ai Consiglieri aventi un particolare interesse individuale nella deliberazione di prendervi parte, ne consegue che quella metà dev'essere disinteressata nell'argomento. Se tale non è, la legittima rappresentanza del Municipio passa al Prefetto ai termini dell' articolo 232. Non vale contro tal massima l'osservazione che in una seconda convocazione il Consiglio comunale può deliberare, qualunque sia il numero dei Consiglieri intervenuti, e che ne fan parte e numero anche quelli cui è interdetto il votare; sempre sta che deve il Consiglio annoverare almeno una metà dei membri capaci di prender parte alla deliberazione, lasciata del resto alla responsabilità dei singoli la replicata loro assenza e la astensione. Di questa verità che la ragione stessa consiglia fornisce ancora la legge positivo argomento, laddove (Art. 204) prestabilito un dato numero di Consiglieri ad amministrare e rappresentare i Comuni e l'annuale loro rinnovazione per quinto, dichiara farsi luogo a surrogazione straordinaria anche nel corso dell'anno, nel caso che il Consiglio si trovi ridotto a meno della metà non pure, ma dei due terzi dei suoi membri (*Sentenza della Corte d'Appello di Torino*, 23 *aprile* 1866).

— Ai termini dell' articolo 89 della Legge 20 marzo 1865 i Consigli comunali non possono deliberare se non interviene la metà del numero dei Consiglieri assegnati al Comune: dal che è chiaro che questa metà è sempre fissa ed invariabile, perchè si ragguaglia al numero fisso dei Consiglieri stabilito dall' articolo 11 della Legge suddetta. Dietro un disposto così preciso ed esplicito della legge non può ammettersi l' interpretazione contraria del Regolamento comunale il quale all'articolo 41 dispone che nel determinare la metà dei Consiglieri, di cui è parola all'articolo 89 della Legge relativa, non sono da computarsi i posti divenuti vacanti per decesso, rinuncia data o per altra causa, semprechè però il numero dei Consiglieri non risulti inferiore a quello previsto dall'articolo 204 della Legge stessa. Se dunque, secondo il citato Regolamento, la metà si determina sul numero effettivo, esclusi i posti vacanti, e, secondo la Legge in esame, sul numero legale dei Consiglieri assegnati al Comune, havvi un'evidente contraddizione tra l'una e l'altra disposizione, e tale contraddizione costituisce una illegalità da parte del regolamento, non potendo esso modificare una legge, che ha inteso di risolvere precisamente la questione in un senso del tutto contrario alla disposizione della Legge del 1859. È quindi inapplicabile la disposizione suddetta del Regolamento comunale (*Parere del Consiglio di Stato*, 5 *giugno* 1866).

— Per la validità delle deliberazioni del Consiglio comunale in seconda convocazione, a senso dell'articolo 89 della Legge 20 marzo 1865 è sempre necessario almeno il numero di tre intervenuti (*Parere del Consiglio di Stato*, 14 *dicembre* 1866).

— La disposizione contenuta nell'articolo 89 della Legge comunale relativa al numero dei Consiglieri presenti all'adunanza, per la legalità delle deliberazioni nel caso di prima convocazione è assoluta e non ammette eccezioni. Se dunque malgrado l'intervento di un numero legale di Consiglieri, una parte di essi debbano, in omaggio all'articolo 86 della Legge stessa, ritirarsi, perchè componenti la Giunta municipale di cui si discute il conto, qualora i rimanenti non siano in numero legale, non possono validamente deliberare. Non è conforme alla legge e può quindi il Prefetto annullare la deliberazione del Consiglio comunale in prima convocazione se i Consiglieri che vi prendono parte non sono in numero legale, quand'anche l'assenza degli altri dipenda dall'applicazione dell'articolo 86 della Legge suddetta (*Parere del Consiglio di Stato*, 19 *dicembre* 1867).

— Giusta lo spirito dell'articolo 89 della Legge comunale intendesi per seconda convocazione del Consiglio comunale quella che ha luogo quando in una prima adunanza non si potè deliberare sulle materie che erano all'ordine del giorno per mancanza di numero d'intervenuti. Se però in una adunanza consiliare si determina di riportare ad altra seduta una discussione per procedere ad un più maturo esame della materia, la seconda adunanza non è un'adunanza di seconda convocazione. Non è dunque ad essa applicablle la disposizione che permette che nelle adunanze di seconda convocazione si possa deliberare con qualunque numero d'intervenuti, e il farlo è causa di nullità della deliberazione (*Decreto della Deputazione provinciale di Vicenza*, 27 *agosto* 1868).

— La convocazione dei Consiglieri comunali deve farsi a domicilio con avviso scritto quando trattasi della prima seduta, ossia dell'apertura della sessione, sia ordinaria, come straordinaria. Non occorre quindi l'avviso scritto ed individuale per le sedute che i Consiglieri stessi adunati in numero legale nella sessione ordinaria hanno fissato per la prosecuzione delle materie da trattarsi, determinando le materie stesse e ponendovi il giorno e l'ora. L'obbligo di specificare nell'avviso scritto l'oggetto della adunanza ha luogo in due casi: l'uno è contemplato dall'articolo 86, alinea, della Legge comunale e provinciale, ed avviene quando s'intimano sessioni straordinarie; l'altro è previsto dal successivo articolo 89, ed ha luogo quando trattasi di una seconda convocazione per mancanza di numero legale nella prima e siano da trattarsi proposte non comprese nell'ordine di prima convocazione. La necessità di specificare nell'avviso scritto l'oggetto dell'adunanza verificasi quando trattasi di riunione straordinaria del Consiglio, e quando nella seconda convocazione vengano innanzi proposte che nell'ordine di prima convocazione non eranvi comprese. Nessuna proposta può essere sottoposta a deliberazione definitiva nelle tornate periodiche, se non viene ventiquattr'ore prima depositata nella sala delle

adunanze con tutti i relativi documenti per poter essere esaminata (1) (*Sentenza della Corte di Cassazione di Torino*, 17 *novembre* 1878).

— Se il Consiglio comunale è chiamato a deliberare sopra una proposta nel caso di una transazione con gli usurpatori di suolo pubblico, alla quale è interessata la maggioranza dei Consiglieri, questi non possono computarsi fra i presenti per formare il numero legale richiesto per la validità dell'adunanza. Non vale che i Consiglieri siansi astenuti dal votare, quando si trattava dell' interesse proprio o dei loro congiunti e che abbiano votato soltanto per gli altri Consiglieri interessati o pei loro parenti, poichè trattandosi di una questione identica per tutti gli interessati o loro congiunti, avevano tutti interesse di votare reciprocamente ognuno a favore degli altri (*Parere del Consiglio di Stato*, 21 *novembre* 1879).

— Sciolta una seduta del Consiglio comunale, nella quale trattavasi della nomina della Giunta municipale, in attesa di schiarimenti dell'Autorità superiore sopra un dubbio insorto intorno al metodo da tenere per la votazione, e rimessa la nuova seduta a giorno indeterminato, perciò ignoto ai Consiglieri, questi dovevano ricevere per tempo l'avviso in iscritto indispensabile a norma e per gli effetti di legge. Trattandosi perciò di una nuova seduta di prima convocazione, poichè quella precedente non era rimasta deserta, occorre il numero legale dei Consiglieri assegnati al Comune. Merita quindi di essere annullata la deliberazione del Consiglio comunale presa in adunanza alla quale i Consiglieri non vennero invitati per iscritto, e non intervenne il numero di essi richiesto dalla Legge (*Parere del Consiglio di Stato*, 5 *marzo* 1880).

— Nel numero legale perchè il Consiglio comunale possa validamente deliberare ai termini dell'articolo 89 della Legge comunale, non debbono computarsi i Consiglieri interessati sebbene sieno presenti, ed è nulla quella deliberazione che il Consiglio comunale avesse presa (*Parere del Consiglio di Stato*, 20 *marzo* 1880).

— Le schede bianche devono essere contate per determinare il numero legale dei votanti, e per conseguenza dedurne la maggioranza assoluta. I Consiglieri i quali non impediti per legge si astengono volontariamente

---

(1) È costante in giurisprudenza che l'avviso deve aver luogo per iscritto a domicilio dei Consiglieri e depositarsi con tutti i documenti ventiquattr'ore prima dell'adunanza delle sessioni ordinarie sotto pena di nullità; e che per la seconda convocazione non occorre più specificazione delle materie che furono già regolarmente poste all'ordine del giorno per la prima adunanza e non vennero allora discusse: come non occorre per qualsiasi convocazione specificare nell'avviso le materie che tassativamente della legge si prescrive che debbono rispettivamente in quelle deliberarsi; e così pure si intende compreso nell'ordine del giorno che porta il provvedimento della nomina d'impiegati, anche quello di deliberare sullo stipendio; e nell'invito per l'esame e l'approvazione del bilancio quello di ogni e singolo stanziamento fattovi, e così quanto vi fosse compreso per stipendi ad impiegati; mentre che non può dirsi altrettanto, qualora si convocasse il Consiglio per udire la relazione di una Commissione; non potendosi estendere siffatto avviso a' provvedimenti sul merito di essa; come nel caso di unione per annullare una presa deliberazione, estendervi il provvedimento, di sostituirvene altro. A questo proposito si possono vedere i pareri del Consiglio di Stato 27 gennaio e 30 giugno 1875, e 3 luglio 1878.

e rimangono presenti, o depongono nell'urna una scheda bianca per occasione di nomina, aderiscono alla deliberazione e se ne rimettono alla maggiorità; non perciò però possono presumersi i loro voti e computarsi ed aggiungersi a quelli espliciti della maggiorità (1) (*Parere del Consiglio di Stato*, 24 *luglio* 1880).

La Sezione ha considerato:

Che contrariamente a quello che argomentò il Prefetto di Campobasso, la giurisprudenza del Consiglio di Stato per molti pareri assodò la massima che le schede bianche devono essere contate per determinare il numero legale dei votanti e per conseguenza dedurne la maggioranza assoluta ;

Che appunto con parere 7 maggio 1876, su ricorso di Filippa Fenti contro un decreto del Prefetto di Campobasso, rilevò che il parere del 6 marzo 1872, a Sezioni riunite, ben confermò la massima che i Consiglieri i quali non impediti per legge si astengono volontariamente e rimangono presenti, o depongono nell'urna una scheda bianca per occasione di nomina, aderiscono alla deliberazione e se ne rimettono alla maggiorità; ma non se ne induce (come anche allora avvisò il Prefetto di Campobasso, e prima di lui quel Consiglio di Prefettura) che si presumano i loro voti, ed anzi si computino e si aggiungano a quegli espliciti della maggiorità, cosa che il Consiglio di Stato non disse mai;

Che questo principio fu confermato per molti altri pareri ed anche per uno più recente del 29 novembre 1879, in ricorso Contaldi contro il Consiglio provinciale di Salerno;

Che pertanto il Consiglio comunale operò legalmente e regolarmente procedendo per le tre successive votazioni al compimento dello scrutinio per la elezione, e riuscendo alla proclamazione del De-Baggis:

Che appena è il caso di rilevare la illegalità del decreto del Sotto-Prefetto d'Isernia il quale uscì totalmente dalle attribuzioni conferitegli dagli articoli 132 e 133 della Legge comunale e provinciale.

Per questa ragione, la Sezione avvisa che il decreto del Prefetto di Campobasso e e quello del Sotto-Prefetto d'Isernia il quale appose il *visto* condizionato alla deliberazione del Consiglio comunale d'Isernia, debbano essere rivocati.

Riforme.

Questo articolo stabilisce che i Consigli comunali non possono deliberare in prima convocazione se non interviene la metà del numero dei Consiglieri assegnati al Comune. Qui si parla chiaramente della metà del numero totale dei Consiglieri che la legge ha stabilito per ciascun Comune in ragione di popolazione. L'articolo 41 del Regolamento invece dichiara che nel determinare questa metà non sono da computarsi i posti divenuti vacanti per decesso, rinunzia data o per altra causa. La giurisprudenza però ha ormai ritenuta la prevalenza della legge sul regolamento, quando questo si trovi in contraddizione con quella; e nella fattispecie ha ritenuto di nessun valore giuridico l'articolo 41 del Regolamento comunale per essere appunto in contraddizione coll'articolo in esame della

(1) Vedasi il parere 28 novembre 1879.

legge. Se non che sarebbe bene che nella nuova legge si adoperasse a tal proposito una dizione più chiara.

Un' altra osservazione giova fare su questo articolo. In esso è detto che quando in una prima adunanza non sia intervenuto il numero legale dei Consiglieri, non si potranno prendere decisioni sulle proposte messe all'ordine del giorno, ma si dovrà farne una nuova convocazione che avrà luogo in altro giorno. Nella legge precedente si era pure omessa detta clausola per cui nasceva il dubbio se la nuova seduta si sarebbe potuto tenere anche nello stesso giorno. Ma rimane tutt'ora incerto se la seconda convocazione debba farsi con le stesse formalità colle quali si è fatta la prima, o se basti che ne sia dato avviso ai Consiglieri in qualunque modo. Il regolamento supplisce alla legge dichiarando che dovrà essere fatta per avviso scritto, sul quale debbano nuovamente indicarsi gli oggetti da trattarsi nell'adunanza (Art. 41). E noi crediamo che tale sia lo spirito della legge. Non può volersi che, trattandosi di sessione ordinaria, la seconda convocazione sia fatta quindici giorni innanzi, come è stabilito per la prima: ciò importerebbe tale perdita di tempo da far protrarre la sessione oltre i termini prefissi. Riteniamo però che dovrebbe essere spiegato che, sia che si tratti di sessione ordinaria o straordinaria, gli avvisi di seconda convocazione abbiano ad essere consegnati al domicilio dei Consiglieri cinque giorni innanzi la seduta, siccome si è detto per le sessioni straordinarie, e secondo le regole prescritte per la prima convocazione (1).

Articolo 90.

Tutte le deliberazioni saranno sempre pubblicate per copia all'albo pretorio nel primo giorno festivo, o di mercato successivo alla loro data.

Ciascun contribuente nel Comune potrà aver copia delle deliberazioni mediante pagamento dei relativi diritti fissati con Decreto Reale.

(*Regolamento, art.* 42, 44 *e* 45).

Commenti.

Tutti i verbali delle deliberazioni vanno stesi in carta da bollo da centesimi 50. La pubblicazione delle deliberazioni all' albo si effettua coll' affiggere all' albo un estratto della deliberazione medesima e non mai coll' esporre la deliberazione originale, la quale deve essere gelosamente custodita dal Segretario comunale.

---

(1) Secondo la legislazione belga, prima che il Consiglio possa deliberare senza il numero legale devono farsi altre due convocazioni secondo le regole prescritte per a prima (Art. 63 e 64 della Legge comunale).

Chi desiderasse averne copia precisa non ha che a domandarla all'ufficio.

Giurisprudenza.

Fu fatto quesito se basti pubblicare le deliberazioni comunali che incaricano un Consigliere di redigere il ricorso al Re stato deliberato dal Consiglio, o se sia necessario pubblicare anche il testo del ricorso stato redatto in forza della ricordata deliberazione e quando in ispecie è dichiarato che fa parte integrante della deliberazione medesima. Il Consiglio di Stato, col parere 18 febbraio 1867, fu di avviso che l'obbligo della pubblicazione all'albo pretorio essendo imposto dall' articolo 90 della Legge comunale per tutte le deliberazioni comunali, comprende il tenore di quegli atti, i quali per volontà espressa del Consiglio o per la natura e sostanza delle cose deliberate facciano parte integrante e necessaria della presa deliberazione.

— Sul quesito se anche delle deliberazioni della Giunta municipale i contribuenti abbiano diritto ad aver copia, e se i Comuni possano rifiutarsi a rilasciarla quando essendovi interessi opposti, i contribuenti possano servirsene a danno del Comune, il Consiglio di Stato, con parere 31 ottobre 1867, decise che sarebbe ammissibile il ricorso contro l'ordine dato al Municipio di comunicare atti interni del Comune diversi da quelli accennati negli articoli 90 e 94 della Legge comunale e dall' articolo 87 della Legge sull'espropriazione per pubblica utilità, e trattandosi di atti interni, le Giunte municipali possono ed anche debbono, secondo la loro responsabilità, rifiutarsi di comunicarli, soprattutto quando gli interessati siano per valersene in qualche lite a danno del Comune.

— Fu fatta questione se un Sindaco possa rifiutarsi al rilascio di copia ad un contribuente delle deliberazioni comunali prese anteriormente all'attuazione della vigente Legge comunale, delle quali deliberazioni quel contribuente voleva fare uso contro il Comune in un giudizio civile. Il Ministero dell'Interno con nota 2 luglio 1869 diretta al Prefetto di Perugia, rispose che giova anzitutto premettere che l'articolo 90 della vigente Legge comunale impone l'obbligo della pubblicazione all'albo pretorio di tutte le deliberazioni comunali e dà facoltà a ciascun contribuente del Comune di aver copia delle deliberazioni mediante il pagamento dei diritti relativi. Il legislatore inoltre ha giustamente considerato che se le deliberazioni pubblicate all'albo pretorio entrarono, pel fatto di tale pubblicazione, nel pubblico dominio, non vi era più ragione di negarne copia ai contribuenti, onde ne potessero fare quell'uso che credevano meglio nel loro interesse. Ma se si tratta di deliberazioni prese sotto l'impero di precedenti leggi e non state pubblicate in conformità delle medesime, è evidente che ad esse deliberazioni non può estendersi la facoltà nei contribuenti di averne copia. I documenti non pubblicati rientrano nel dominio privato del Comune, il quale perciò non può essere astretto a darne copia, soprattutto quando gl'interessati siano per valersene in qualche lite a danno del Co-

mune. Conseguentemente è da ritenersi che sia fondato il rifiuto opposto a tale richiesta fatta dal contribuente (1).

— Senza il permesso dell'Autorità municipale non può dare il Segretario comunale visione o copia a privati delle carte e dei documenti che si conservano nell'archivio comunale e che sono di proprietà del Comune. Le disposizioni dell'articolo 90 della Legge comunale e provinciale riguardano tassativamente le deliberazioni consiliari pubblicate all'albo pretorio, e non sono applicabili ad altri atti o documenti (*Parere del Consiglio di Stato, emanato nel* 1870).

— In una adunanza del Consiglio comunale, quando la presidenza fu assunta da chi si reputò in diritto di assumerla e per consenso dell'intero Consiglio, e perciò anche di chi poteva aver ragione a reclamarla per sè, la deliberazione presa senza contrasto ed in buona fede è legittima ed efficace. Le aggiunte introdotte in un verbale di adunanza del Consiglio comunale, dopo che il verbale stesso è già stato firmato e pubblicato, quando non abbiano alcuna importanza sul merito della presa deliberazione, non possono indurre alla dichiarazione di nullità di essa. L'interpretazione dell'articolo 90 della Legge comunale e provinciale, con cui si stabilisce che le deliberazioni del Consiglio comunale debbano sempre essere pubblicate per copia all'albo pretorio nel primo solo giorno festivo o di mercato successivo alla loro data, non può essere così ristretta da rendere nulla la deliberazione, perchè fu pubblicata nel primo giorno festivo, anzichè in quello di mercato che era immediatamente anteriore; unico scopo della legge essendo la maggiore pubblicità in uno o nell'altro di quei giorni nei quali è maggiore l'affluenza al capo-luogo degli amministrati, ed all'intento di facilitare loro i mezzi di conoscere gli atti dell'Amministrazione. Una deliberazione comunale non è viziata di nullità pel fatto che ad un solo dei Consiglieri non sia pervenuto l'avviso dell'adunanza, e ciò quando lo stesso Consigliere non reclamò e può ritenersi non invitato per essere assente, e non si accenna nemmeno a sospetto di dolo, per cui rimase escluso il concorso degli estremi pei quali ricorra la nullità di tale deliberazione. L'asserita inosservanza di un articolo del Regolamento interno di un Comune in cui si dispone che « prima di deliberare conformemente all'ordine del giorno e dopo aver fatta la lettura dei documenti, il presidente apre la discussione » non è attendibile, per-

---

(1) Le pratiche e carte dell'archivio comunale sono proprietà del Comune, delle quali non può esser lecito ai privati farne uso od averne comunque la disponibilità, nè quindi prenderne visione od estrarne copia, se non in quanto la legittima Rappresentanza comunale, riconosciuto che dalla loro comunicazione non sia per derivar danno al Comune, ed il privato richiedente abbia un qualche particolare interesse ad ottenerla, e non ne resti offeso il diritto dei terzi, riconosca nella sua prudenza che la comunicazione o la copia possa concedersi e ne rilasci speciale autorizzazione. Nessun diritto a tale visione e conseguimento di copia può riconoscersi nei privati per le disposizioni della Legge comunale, che permettendo il rilascio della copia delle deliberazioni comunali già pubblicate all'albo pretorio, autorizza, argomentando in contrario, a ritenere che di altri documenti non possa similmente lasciarsi la copia.

chè cotesta disposizione non induce per sè la indeclinabile lettura di tutti i documenti senza distinzione, dei quali ciascuno avrebbe potuto prendere conoscenza negli uffizi del Comune, e tanto meno induce l'obbligo di far menzione nel verbale di tale lettura (*Parere del Consiglio di Stato, 10 aprile* 1878).

— Le deliberazioni dei Comuni e delle Provincie per l'accettazione di mutui dalla Cassa dei depositi e prestiti vanno sottoposte soltanto alla semplice tassa fissa di registro di una lira (*Nota del Ministero delle Finanze*, 25 *gennaio* 1880).

CAPO IV.

Della Giunta municipale.

Articolo 91.

Il Consiglio comunale elegge nel suo seno i membri della Giunta a maggioranza assoluta di voti.

La Giunta si rinnova ogni anno per metà; i membri che escono di ufficio al termine dell'anno sono sempre rieleggibili.

(*Regolamento, art.* 46, 47 *e* 48) [1].

Commenti.

Nella sessione autunnale del Consiglio devesi rinnovare la metà della Giunta, anche nel caso che questa sia stata rinnovata poco tempo prima per intero, a causa o della dimissione data da tutti gli Assessori o di altro motivo; e ciò in onta al disposto dell'articolo 48 del Regolamento che stabilirebbe una massima diversa. La qual massima non deve assolutamente accogliersi a fronte del chiaro disposto della legge, che prefigge un termine fisso alla durata degli Assessori.

Giurisprudenza.

Dato il caso che in una votazione di ballottaggio (2) per la nomina di un Assessore, ciascuno dei due candidati abbia ottenuto egual numero di suffragi e il Consiglio rimandi la proclamazione ad altra seduta, se l'Au-

---

(1) L'articolo 48 del Regolamento fu riconosciuto in contraddizione cogli articooli 91 e 207 della Legge; per cui la Giunta comunale si rinnova sempre per una metà anche nel primo anno dopo la elezione generale. — Vedi la nostra *Enciclopedia legale amministrativa*, pag. 1416.

(2) Chiamasi *ballottaggio* la terza e successiva votazione, quando nelle prime due non si possa ottenere la maggioranza assoluta.

torità nell'apporre il *visto* alla relativa deliberazione comunale soggiunga di ritenere valida la nomina di uno dei due, cioè del maggiore di età, in relazione dell'articolo 206 della Legge comunale, le parole così aggiunte non costituiscono una invasione del diritto del Consiglio comunale, non dovendosi intendere già come una proclamazione, mentre il maggiore di età col fatto stesso della priorità nel ballottaggio era stato eletto ad Assessore, ma devono considerarsi come una semplice dichiarazione spiegativa del voto (*Parere del Consiglio di Stato*, 20 *febbraio* 1880).

Articolo 92.

La Giunta municipale rappresenta il Consiglio comunale nell'intervallo delle sue riunioni, ed interviene nelle funzioni solenni.

Essa veglia al regolare andamento dei servizi municipali, mantenendo ferme le deliberazioni del Consiglio.

(*Regolamento, art.* 49).

Commenti.

In merito al disposto di questo articolo, havvi ad osservare che il Regio Decreto 19 aprile 1868, n° 4349, modificato dal successivo 11 giugno 1868, stabilisce la materia della precedenza tra le varie cariche e dignità che avessero ad intervenire appunto a pubbliche o solenni funzioni.

Riforme.

Questo articolo che dà alla Giunta municipale attribuzioni direttive e di semplice controllo e che avrebbe dovuto informare tutte le successive disposizioni che riguardano gli uffici della Giunta, si trova in opposizione coll'articolo 93, il quale fa della Giunta un Corpo non solamente direttivo, ma amministrativo, e le attribuisce tutte le funzioni di un vero Collegio di gestione.

Esso è pure in opposizione coll'articolo 96, perchè non è un Corpo che ha un semplice ufficio di vigilanza e controllo come coll'articolo in esame si è inteso fare della Giunta, che deve avere l'obbligo di resoconto.

Senza ingolfarci qui, osserva il Gatti, nella teorica disquisizione delle funzioni distinte di cui deve constare la pubblica amministrazione, cioè, della deliberazione, della esecuzione e del sindacato (1), notiamo una troppo marcata diversità di attribuzioni affidate alla Giunta dall'articolo che com-

(1) Il De Sterlich partendo dal giusto concetto che l'amministrazione è un fatto complesso il quale consta di tre funzioni distinte, cioè la deliberazione, l'azione e il controllo, e che la deliberazione dev'essere costituita sulla base del numero, e l'azione su quella dell'unità, ritiene che l'istituzione della Giunta dovrebbe essere circoscritta all'esercizio di due soli uffici, cioè a far le veci del Consiglio nell' intervallo delle due sessioni, ed a controllare permanentemente l' azione del Sindaco (*Annotazioni alla Legge comunale*, art. 92).

mentiamo e dal successivo. Col primo sono razionalmente limitate queste attribuzioni; coll'altro poi si danno alla Giunta veri uffici, non di semplice controllo, ma di gestione e di esecuzione, costituendola, come una terza ruota d'impaccio tra il Consiglio comunale ed il Sindaco. Cumulando essa in sè funzioni d'ogni specie, deliberative, direttive, di esecuzione, di gestione e di controllo, rallenta, snerva ed annulla tutta la energia del movimento amministrativo principalmente nei grandi centri, nei Comuni più popolosi, dove è d'uopo invece di grande energia, d'iniziativa potente, di laboriosa attività per provvedere ai grandi interessi, alla moltiplicità e complicazione dei pubblici servizi ed a tutte le esigenze di una vita municipale più sviluppata e rigogliosa.

A tali inconvenienti si dovrebbe riparare colla nuova riforma. Così sarebbe partito assai provvido se dalle attribuzioni della Giunta si togliesse quella che le affida la facoltà di promuovere le azioni possessorie: facoltà che meglio converrebbe al Sindaco come agente attivo e per la natura stessa delle di lui attribuzioni.

Articolo 93.

Appartiene alla Giunta:

1° Di fissare il giorno per l'apertura delle sessioni ordinarie e per le convocazioni straordinarie del Consiglio;

2° Di nominare e licenziare, sulla proposta del Sindaco, i servienti del Comune;

3° Di deliberare intorno all'erogazione delle somme stanziate in bilancio per le spese impreviste ed allo storno da un articolo all'altro della stessa categoria;

4° Di conchiudere le locazioni e conduzioni, i contratti resi obbligatorî per legge, o deliberati in massima dal Consiglio;

5° Di preparare i ruoli delle tasse e degli oneri comunali, sì generali che speciali;

6° Di formare il progetto dei bilanci;

7° Di proporre i regolamenti da sottoporsi alle deliberazioni del Consiglio;

8° Di provvedere alla regolare formazione delle liste elettorali;

9° Di partecipare alle operazioni della leva determinate dalle leggi;

10° Di dichiarare i prezzi delle vetture di piazza, delle barche e degli altri veicoli di servizio pubblico permanente interno;

11° Di dichiarare i prezzi delle prestazioni di opera dei servitori di piazza, facchini e simili, quando non vi sia una particolare convenzione;

12° di promuovere le azioni possessorie.

(*Regolamento, art.* 49, 54 e 71; *Legge, art.* 130, *pel n°* 5).

Commenti.

Oltre le attribuzioni accennate dal sovraesposto articolo, la Giunta municipale ne ha molte altre portate da diverse leggi (1); sarebbe quindi stato opportuno che il legislatore alla fine di questo articolo avesse soggiunto, che alla Giunta spetta di deliberare sopra tutti gli oggetti che le sono attribuiti dalle leggi.

Si concesse alla Giunta il diritto importantissimo di promuovere le azioni possessorie, perchè il più delle volte un ritardo nell'introdurre simili cause, può cagionare non lievi danni al Comune.

Giurisprudenza.

Al n° 1. Se in generale pel n° 1 dell'articolo 93 della Legge comunale spetta alla Giunta municipale di fissare il giorno per l'apertura delle sessioni ordinarie e per le convocazioni straordinarie del Consiglio comunale, non si può però negare al Prefetto la facoltà di fissarlo per le riunioni straordinarie da lui ordinate, quando per la urgenza nell'interesse del servizio pubblico, o per altri motivi, sia necessaria una pronta riunione, e vi sia motivo a temere un pregiudicevole differimento da parte della Giunta municipale (*Parere del Consiglio di Stato*, 22 *maggio* 1869).

— Se fu dal Consiglio comunale chiesta ed ottenuta una proroga della tornata ordinaria, le adunanze comunali tenute entro il tempo stabilito dalla proroga devono considerarsi come una continuazione delle precedenti, e perciò non regge l'eccezione che il giorno di tali successive adunanze non sia stato fissato dalla Giunta municipale, poichè non occorreva altra deliberazione della stessa Giunta dopo quella con la quale aveva fissato il giorno dell'apertura della tornata, a norma dell'articolo 93 della Legge comunale. Di fronte al tenore del processo verbale di una deliberazione comunale ove si dichiara che il Consiglio era legalmente convocato, non ha alcun valore giuridico l'affermazione, spoglia di qualsiasi prova, che gli avvisi di quell'adunanza siano stati consegnati solo poche ore prima. Nemmeno regge l'eccezione che per tale adunanza siasi mutata la pratica dapprima seguìta dal Consiglio, essendosi tenuta nelle ore pomeridiane di un giorno feriale, anzichè nel mattino di giorno festivo: e ciò quando

---

(1) La Giunta provvede alla regolare formazione delle liste elettorali amministrative (Art. 28, 29 e 30 della Legge comunale); delle politiche (Art. 19 e segg. della Legge 20 novembre 1859); dei giurati (Leggi 8 giugno 1874 e 23 dicembre 1875); delle commerciali per la formazione della Camera di Commercio (Legge 7 luglio 1862); degli utenti pesi e misure (Leggi 28 luglio 1861 e 23 giugno 1874). Compie gli atti ad essa delegati dalla Legge di pubblica sicurezza 20 marzo 1865 (Art. 36 e segg.). Dà corso alle operazioni di leva a senso della Legge 26 luglio 1876 e relativo Regolamento 30 dicembre 1877; agli atti che le sono deferiti dalla Legge sulla espropriazione per causa di utilità pubblica (Legge 25 giugno 1865) e dalle Leggi finanziarie di ricchezza mobile, 24 agosto 1877, dei fabbricati, 6 giugno 1877 e di tutte quelle che riflettono le imposizioni comunali per ruoli. Compie gli atti a lei devoluti col Decreto 30 aprile 1851 relativo al conferimento di medaglie d'oro o d'argento per rimeritare le azioni di valore civile, ecc., ecc.

dagli atti è dimostrato che tale fatto fu motivato dalle strette del tempo essendo quello il giorno in cui per la tardività della partecipazione dell'ottenuta proroga della tornata, scadeva appunto tale proroga; e se si fissò per la sera quell'adunanza, mentre le precedenti si erano sempre tenute al mattino, è chiaro essersi con ciò voluto ottemperare all'articolo 80 della citata Legge, secondo cui gli avvisi debbono farsi in modo che i Consiglieri dimoranti nel territorio del Comune possano riceverli in tempo utile (*Parere del Consiglio di Stato*, 21 *novembre* 1879).

Al n° 2. Appartenendo alla Giunta municipale, per l'articolo 93 della Legge comunale, di nominare e licenziare, sulla proposta del Sindaco, i servienti del Comune, consegue che essa è nel pieno diritto di deliberare la dispensa dal servizio di un salariato comunale (nel caso un pompiere), indipendentemente dall'intervento del Consiglio comunale, salvi sempre gli apprezzamenti di quest'ultimo in occasione della resa del conto, a norma dell'articolo 96 di detta Legge. La competenza della liquidazione delle pensioni degli impiegati e salariati del Comune, ogniqualvolta il Consiglio comunale ne abbia con apposito regolamento debitamente approvato e stabilito le norme generali, spetta alla Giunta municipale. Quindi la Deputazione provinciale non può ricusare di statuire sulla deliberazione di liquidazione presa dalla Giunta, coll'affermare la competenza del Consiglio comunale, ma deve dare la sua approvazione, o negarla, secondochè trovi giustificato il concorso degli estremi richiesti dal Regolamento comunale per la liquidazione della pensione (*Parere del Consiglio di Stato*, 27 *giugno* 1879).

— L'istituzione di un ufficio di camparo è di esclusiva competenza del Consiglio comunale, e la Giunta che vi abbia proceduto da sè ha sorpassato i limiti delle proprie attribuzioni; onde la sua deliberazione deve essere annullata (*Parere del Consiglio di Stato*, 9 *agosto* 1879).

Al n° 4. Quando il Sindaco si rifiutasse di stipulare un contratto deliberato dal Consiglio comunale, su capitolato approvato dal Prefetto, spetta alla Giunta municipale il provvedervi, sotto la presidenza dell' Assessore anziano, avendo essa facoltà di conchiudere i contratti deliberati dal Consiglio, secondo l'articolo 93, n° 4, della Legge comunale, e dovendosi il rifiuto del Sindaco considerare come un impedimento volontario, che può avere gli stessi effetti dell'impedimento dipendente da causa esteriore o necessaria, di che all'articolo 108 della detta Legge (*Parere del Consiglio di Stato*, 28 *gennaio* 1874),

— Se la Giunta comunale non si è curata di far inscrivere la ipoteca convenuta sui beni dati in cauzione dall' esattore, e se per tale trascuranza del Municipio codesti beni sono stati venduti e già se ne operò la trascrizione a beneficio del compratore, e se il ricevitore provinciale domandò ed ottenne il sequestro sugli aggi spettanti all'esattore senza che il Comune vi si opponesse, e si è dovuto inviare sul luogo un sorvegliante, la indennità dovuta a costui deve far carico al Comune, salvo al Consiglio comunale di tenerne responsabili gli Amministratori ai quali era demandato di garantire efficacemente l'azienda comunale. Quindi è rego-

lare il provvedimento della Deputazione provinciale che, sul rifiuto del Comune, ha stanziato d'ufficio nel bilancio la indennità dovuta al sorvegliante (*Parere del Consiglio di Stato*, 4 *ottobre* 1879).

Al n° 12. L'Autorità amministrativa non arreca molestia quando dispone e compie per virtù di legge operazioni, le quali possono turbare l' altrui possesso. Corre differenza tra atti amministrativi ed atti di amministrazione. Quelli sono la emanazione del pubblico potere, questi la emanazione del diritto di proprietà. Conseguentemente quando l'Autorità amministrativa compie atti d'amministrazione del suo patrimonio va soggetta al diritto comune ed è passibile di azione possessoria: non così quando compie atti dipendenti da leggi o regolamenti per interesse pubblico; come quelli per leggi agrarie intorno alla quotizzazione dei demanî comunali, a cui provvede come potere dello Stato (1) (*Sentenza della Corte di Cassazione di Napoli*, 4 *aprile* 1879).

— Un atto amministrativo di pubblico interesse (quale sarebbe quello riguardante la sistemazione d'una pubblica strada), quando anco sia lesivo della proprietà del privato, non può essere oggetto d'azioni possessorie d'interesse pubblico, ed è salvo soltanto al privato stesso il reclamo all'Autorità superiore amministrativa per farlo revocare, o lo sperimento delle sue ragioni in via petitoria per ottenere la rivalsa del danno dinanzi all'Autorità giudiziaria (*Sentenza della Corte di Cassazione di Napoli*, 20 *gennaio* 1880).

Articolo 94.

In caso d'urgenza la Giunta prende sotto la sua responsabilità le deliberazioni che altrimenti spetterebbero al Consiglio dandone immediata comunicazione al Prefetto, e riferendone al Consiglio medesimo nella prima adunanza. A queste deliberazioni d' urgenza è applicabile il disposto dell'articolo 90.

---

(1) Sebbene negli scrittori in materia di diritto amministrativo, osserva *La Legge* 1879, si riscontrino principî non sempre uniformi intorno allo stabilire i giusti confini della competenza del Potere giudiziario e dell'Autorità amministrativa, si sono però tutti trovati d'accordo nel ritenere che, quando si tratti di questioni di proprietà, di possesso, di quasi possesso, di contratti riguardanti diritti di persone o corporazioni private, di rifacimento di danni, ecc., debba conoscerne il Potere giudiziario come esclusivamente spettante alla di lui competenza, ed in ispecie quando per risolvere le dette questioni faccia di mestieri ricorrere a prove per mezzo di antichi titoli di possesso o di qualunque altro mezzo di prova di diritto comune ed in massima di diritto civile; ed un atto amministrativo lede sempre un diritto civile quando imponga una obbligazione non indotta nè dalla legge, nè dal patto: mentre che se l'Autorità amministrativa agisce in esecuzione della legge non turba l'altrui possesso in modo da dar luogo ad azioni da conoscersi dall'Autorità giudiziaria. Ed anche la Corte di Cassazione di Torino professò principî sull'argomento conformi a quelli della Corte Suprema napoletana (Decisione 23 luglio 1873). Sui criteri determinanti la separazione del Potere giudiziario ed amministrativo, vedi le sentenze: del Tribunale civile di Reggio Emilia, 21 marzo 1876; della Corte d'Appello di Genova, 5 febbraio 1869; della Corte d'Appello di Roma, 5 novembre 1875; della Corte di Cassazione di Torino, 27 febbraio e 31 luglio 1869; e della Corte di Cassazione di Firenze, 20 dicembre 1869. — Vedi anche la sentenza della Corte d' Appello di Lucca, 9 giugno 1879.

Commenti.

Le deliberazioni prese dalla Giunta municipale, in luogo del Consiglio per motivi di urgenza, sono appellabili, e per ciò si può reclamare contro le stesse a termine dell'articolo 193 della Legge.

Il diritto accordato alla Giunta dall'articolo 94, è pur opportuno e necessario per non lasciare il Comune mancante di quei provvedimenti che possono essere richiesti da un imperioso bisogno. Epperò la Giunta deve andar cauta nel servirsi di questa disposizione di legge e quando appena possa è bene che faccia piuttosto ricorso al mezzo suggerito dall'articolo 78 che a questo.

Le deliberazioni contemplate nel sovraesposto articolo sono esenti da *visto* del Sotto-Prefetto, ma devono trasmettersi direttamente, prima ancora di essere pubblicate, al Prefetto della Provincia, onde possa annullarle prima che divengano esecutorie, il che avverrebbe subito dopo la oro pubblicazione.

Premesse queste idee generali, diremo che l'articolo in esame conferendo alla Giunta l'attribuzione di prendere in caso d'urgenza sotto la sua responsabilità le deliberazioni che altrimenti spetterebbero al Consiglio, è logico il desumere, che di tale attribuzione la Giunta debba usare ogniqualvolta trattisi di provvedere a qualche imperioso bisogno dell' amministrazione ed in cui l' urgenza del provvedimento a prendersi non consenta di attendere le deliberazioni del Consiglio; tale essendo il significato naturale e la comune accettazione delle parole *in caso d'urgenza*, tanto nel senso proprio, quanto nel parlar volgare; ciò è pure conforme allo scopo che il legislatore si è prefisso colla disposizione contenuta nell'articolo suddetto. Tuttavia dalla diversa locuzione usata dal legislatore nell'articolo 94 della Legge 1848, nell'articolo 91 della Legge 1859, e nell'articolo 94 della Legge in vigore, è da ritenersi non essere necessario che l'urgenza debba essere assoluta. E per vero, mentre l'articolo 94 della Legge 1848 stabiliva che il Consiglio delegato potesse prendere deliberazioni di competenza del Consiglio comunale in caso di assoluta urgenza, l'articolo 91 della Legge 1859 e l'articolo 94 della Legge attuale, stabiliscono che la Giunta può prendere tali deliberazioni in caso d' urgenza; è dunque evidente che la Giunta, sotto l'impero della Legge attuale, ha maggiore latitudine nelle sue attribuzioni di quella che avesse il Consiglio delegato sotto l'impero della Legge 1848, imperocchè altro è il caso d'assoluta urgenza, altro è il caso di semplice urgenza.

Del rimanente sarebbe impossibile determinare *a priori* quali debbono riputarsi casi d'urgenza, poichè a costituirle possono concorrere molte e svariate circostanze di tempo, di modo e di luogo, le quali non possono essere convenientemente apprezzate se non nel caso pratico in cui hanno luogo.

Dall'avere la Giunta fra le sue attribuzioni quella di prendere in caso d'urgenza deliberazioni che altrimenti spetterebbero al Consiglio, ne viene

per naturale conseguenza che ad essa soltanto spetti di apprezzare i motivi e di farsene giudice; imperocchè ove per riguardo all'urgenza, la deliberazione dovesse essere da altri preventivamente approvata, l'attribuzione della Giunta rimarrebbe illusoria. Tanto varrebbe che deliberasse sulla medesima chi dovesse dare la preventiva approvazione ai motivi d'urgenza. E che tale sia l'intendimento del legislatore, lo comprova il fatto d'aver egli stabilito, che tali deliberazioni implicavano la responsabilità della Giunta; ove il legislatore non avesse voluto ritenere la Giunta giudice esclusivo dell'urgenza, non l'avrebbe certamente resa responsale della deliberazione.

Che la Giunta sia giudice esclusivo dell'urgenza, fu pure solennemente riconosciuto dalla Regia Camera dei Conti con sentenza 16 gennaio 1850, la quale decise: che il Consiglio delegato poteva appellare da una sentenza che credeva pregiudizievole al Comune; che l'urgenza di per sè notoria non ha d'uopo d'essere dichiarata; che il difetto di questa se può gettare la responsabilità sul Consiglio delegato, non può viziare l'appello (1). Uguale principio fu sanzionato del pari dalla Corte di Cassazione di Torino; con sentenza del dicembre 1866 essa giudicò: che dell'urgenza del provvedimento non altri può essere giudice che l'Autorità amministrativa da cui emana, e l'Autorità superiore, che può nei modi della legge censurare l'operato e rivocarne gli ordini (2). E la stessa Corte di Cassazione con altra sentenza 2 maggio 1873 decise inoltre: che l'abuso fatto dalla Giunta della facoltà ch'essa tiene dall'articolo 94 sulle azioni da intentare o sostenere in giudizio, se può rendere i componenti la medesima responsabili in proprio verso il Comune delle conseguenze del loro operato, non può però mai far sì che il Sindaco così autorizzato manchi di veste giuridica per rappresentare il Comune in giudizio (3).

Che il Consiglio delegato ed oggi la Giunta municipale sia necessariamente costituita giudice dell'urgenza, fu ed è riconosciuto ed ammesso altresì da tutti i commentatori della Legge comunale (4).

Però deve ritenersi che alla Giunta incombe di usare di questa straordinaria attribuzione con moltissima discrezione, valendosene soltanto nei casi in cui non vi sarebbe tempo bastevole ed utile per tentare di convocare il Consiglio onde provvedesse esso stesso, ed in cui ogni ritardo potrebbe arrecare nocumento agli interessi morali e materiali del Comune: e ciò specialmente quando trattisi di de-

---

(1) Bettini, *Giurisprudenza degli Stati Sardi*, 1851, parte III, pag. 11.

(2) *Gazzetta dei Tribunali*, Decisioni della Cassazione, Giurisprudenza penale; 1856, pag. 388.

(3) *Rivista amministrativa*, 1873, pag. 537; *La Legge; Il Monitore giudiziario e amministrativo del Regno d'Italia*, 1873, pag. 245.

(4) Accame, *Del Diritto comunale*, tit. III, nº 263, pag. 246; D'Emarese, *Il nuovo manuale del Sindaco*, art. 94 e segg., pag. 92; Boggio e Caucino, *Legge provinciale e comunale*, art. 91, pag. 266; Astengo, *La Guida amministrativa in base alla Legge* 1859, art. 93, pag. 160; Astengo, Bisio e Boselli, *Guida amministrativa*, art. 94, pag. 662; De Sterlich, *Annotazioni alla Legge sull'amministrazione comunale*, art. 94, pag. 506.

rogare o di sospendere l' applicazione di disposizioni regolamentari, di dare provvedimenti per loro natura duraturi, di dover impegnare l'Amministrazione in ispese non proporzionate ai redditi del Comune, ecc., ecc. L'uso immoderato di tale attribuzione, tuttochè palliata dalla letterale disposizione della legge, oltre all'urtare la giusta suscettività del Consiglio comunale nel vedersi tolte a spizzico le sue attribuzioni, potrebbe facilmente, col continuo paralizzare la libera azione del Consiglio nell'esercizio delle sue attribuzioni, condurre ad un' assoluta dittatura della Giunta, la quale è pure contrario alle spirito della legge, non avendo certamente il legislatore avuto intendimento di volere coll'articolo 94 sostituire la Giunta al Consiglio.

Non per altro è a temersi che dalla disposizione dell'articolo 94 possano derivare gravi inconvenienti e gravi danni risentirne il Comune, imperocchè vi sono apposti due correttivi, o temperamenti che si vogliano chiamare.

Il primo di essi consiste nell' obbligo imposto alla Giunta municipale di fare al Consiglio relazione delle prese deliberazioni, e nell' esserne il medesimo conseguentemente costituito sindacatore con potestà di disapprovarle. Il secondo consiste nella responsabilità dalla legge imposta ai membri della Giunta e per la quale i componenti la medesima sono tenuti a rispondere delle conseguenze giuridiche della presa deliberazione, qualora non fosse approvata.

È dunque tolto o per lo meno allontanato il pericolo di vedere i membri della Giunta abusare del diritto che hanno, ed il Comune ricavare nocumento da una disposizione che la legge sanciva a tutela dei suoi interessi.

Quando ciò per avventura si verificasse, sarebbe, diremo quasi, da imputarsi a colpa degli elettori comunali, i quali non furono tanto avveduti da scegliere a loro Amministratori persone prudenti, oneste e solvibili; e a torto manifesto dei membri del Consiglio comunale, i quali nell' eleggere i membri della Giunta, non pensarono nè all' onestà, nè alla prudenza, nè alla solvibilità di coloro ai quali attribuivano la rappresentanza del Consiglio, e l' esercizio del diritto conferito alla Giunta dall' articolo 94 della Legge.

La Giunta è obbligata o no ad esprimere nella deliberazione da essa presa i motivi d'urgenza?

Argomentando dalla letterale locuzione dell'articolo 94 e dal confronto della medesima con quella ch'era contenuta nell' articolo 96 della Legge 1848, sembrerebbe tale quistione doversi risolvere in senso negativo. Difatti mentre l' articolo 96 della Legge 1848 stabiliva dovere la deliberazione esprimere circostanziatamente i motivi che ne provano l' urgenza, l'articolo 94 della Legge attuale non fa il benchè menomo cenno di questo dovere; cosicchè legalmente parlando, potrebbe dirsi che la Giunta non è obbligata ad indicarli, e ch' essa adempie al precetto della legge solo enunciando che la deliberazione fu presa in via d'urgenza ed a termini dell'articolo 94.

Ma quando si consideri che delle deliberazioni prese dalla Giunta deve farsi relazione al Consiglio, e che per effetto di quest'obbligo della Giunta il Consiglio è implicitamente investito del diritto di esaminare, discutere e disconoscere i motivi d'urgenza i quali possono avere consigliato o determinato la Giunta a deliberare sopra materie di competenza del Consiglio medesimo; egli è evidente, che la deliberazione della Giunta, deve contenere l'indicazione dei motivi d'urgenza da cui furono indotti i membri della Giunta a deliberare. E per fermo questi motivi sono elementi indispensabili onde il Consiglio comunale possa ponderatamente esaminare se la Giunta abbia o no abusato delle attribuzioni conferitele dallo articolo 94. È vero che la lettera della legge nol richiede, ma lo spirito che la informa lo vuole in modo assoluto.

In contrario può altresì opporsi che l'articolo 94 non ripete l'obbligo alla Giunta di esprimere circostanziatamente i motivi d'urgenza com'era stabilito nell'articolo 96 della Legge 1848; ma tal fatto può spiegarsi coll'avere il legislatore tolto alla Giunta l'altro obbligo di non dover prendere deliberazioni di competenza del Consiglio che in caso di assoluta urgenza, imperocchè richiedendosi l'assoluta urgenza, era pur conveniente che i motivi d'urgenza fossero specificatamente espressi, affinchè il Consiglio potesse esaminare, se concorreva o no l'estremo dell'assoluta urgenza nelle deliberazioni prese dalla Giunta. Avendo l'articolo 94 conferito alla Giunta l'attribuzione di prendere deliberazioni di spettanza del Consiglio anche nel caso d'urgenza non assoluta, riusciva inutile fossero particolarmente espressi i motivi della medesima, imperocchè l'urgenza semplice non richiede d'essere giustificata come l'urgenza assoluta. Ma da ciò non consegue, nè può in verun modo inferirsi, che la deliberazione presa in via d'urgenza, non debba esprimere i motivi che la comprovano allorchè non sono inerenti alla natura stessa della presa deliberazione: e per vero riesce difficile il concepire come una deliberazione la quale per essere legittimata dev'essere fondata sull'urgenza, non debba chiarire i motivi di ciò che è fondamento della medesima.

Per sostenere l'opinione contraria, farebbe bisogno eziandio di potere stabilire, che il Consiglio non ha il diritto di conoscere e di giudicare dei motivi d'urgenza. Ma siccome ciò è contrario allo spirito della legge la quale, col prescrivere che delle deliberazioni prese in via d'urgenza fosse fatta relazione al Consiglio, volle dare al medesimo un diritto esplicito di sindacare l'operato della Giunta, ne viene per legittima conseguenza che ogni Consigliere avrà sempre diritto di chiedere alla Giunta, in occasione che al Consiglio sarà fatta relazione delle deliberazioni prese in via d'urgenza, i motivi che la determinarono: ed in allora tanto vale inserirli nella deliberazione presa, quanto l'esporli al Consiglio all'epoca nella quale ad esso ne vien fatta relazione.

Per tali considerazioni è da ritenersi che la Giunta, prendendo deliberazioni di competenza del Consiglio, deve nella medesima indicare i motivi d'urgenza, a meno che non risultino chiaramente dalla natura stessa

della presa deliberazione, come decise la dianzi citata sentenza del 16 gennaio 1850 della Regia Camera dei Conti.

L'attribuzione conferita alla Giunta dall'articolo 94 deve essere esercitata soltanto nell'intervallo che vi ha fra le sessioni ordinarie, o può essere esercitata anche nel tempo che siede il Consiglio?

Ponendo mente allo scopo dello articolo, il quale è di provvedere alle urgenti necessità dell' amministrazione comunale onde il Comune in qualsiasi evenienza non difetti di personalità giuridica capace di provvedervi, non meno che al testo letterale del medesimo, il quale non istabilisce alcun limite di tempo all'esercizio dell'attribuzione medesima, è facile persuadersi che, in massima generale, la Giunta ha diritto d'esercitarla sia nell'intervallo delle riunioni del Consiglio comunale, sia durante le sessioni ordinarie del medesimo. La quale interpretazione è molto conforme a ragione, imperocchè tanto nell'intervallo delle sessioni ordinarie, quanto nel corso delle medesime, può avvenire che si verifichi appunto l'urgenza di prendere deliberazioni di competenza del Consiglio, senza che siavi tempo sufficiente per attendere che il Consiglio deliberi sulla provvidenza da prendersi. E per vero: stabilendo la legge che nessuna proposta può nelle tornate ordinarie essere sottoposta a deliberazione definitiva, se non viene ventiquattr'ore prima depositata nella sala delle adunanze, corredata di tutti i documenti necessari per poter essere esaminata (Art. 213): che la proroga delle sessioni ordinarie debba essere permessa dalla Deputazione provinciale (Art. 77): che i Consigli non possano deliberare su pratiche di prima convocazione, se non interviene la metà del numero dei Consiglieri assegnati al Comune: e che le proposte non comprese nell' ordine di prima convocazione, non possono essere poste in deliberazione se non ventiquattr' ore dopo averne dato avviso a tutti i Consiglieri (Art. 88); ognun vede, che richiedendosi l'osservanza di tutte queste formalità, può benissimo accadere che, volendo aspettare le deliberazioni del Consiglio, le medesime corrano pericolo di non essere prese in tempo utile per salvaguardare gli interessi del Comune. Ognun vede pertanto come a fronte di questa probabile eventualità, possa ragionevolmente sostenersi che la Giunta ha diritto di usare dell' attribuzione conferitale dall' articolo 94, tanto nell' intervallo delle sessioni ordinarie, quanto nel corso delle medesime. Naturalmente che per legittimare le deliberazioni di competenza del Consiglio prese dalla Giunta in via d'urgenza nel corso delle sessioni ordinarie del medesimo, occorrerà che i motivi d' urgenza siano tali che non patiscano indugio di sorta alcuna. Ma ammessa ed accertata l'eventualità dell' urgenza, non può in modo alcuno dubitarsi che alla Giunta competa il diritto di esercitare le attribuzioni conferitele dallo articolo 94, anche nel corso delle sessioni ordinarie del Consiglio, semprechè le ragioni che l'autorizzano nel tempo che decorre tra una sessione e l'altra, si verifichino. Altrimenti verrebbe disconosciuto lo scopo dell'articolo medesimo, e fatta all'applicazione del medesimo un' eccezione, la quale non ha fondamento nè sulla disposizione letterale della legge, nè sul concetto ch'ebbe il legislatore nello stabilire l'articolo 94.

La lettera e lo spirito dell'articolo 94 c'inducono pure a sostenere che la Giunta può esercitare l'attribuzione conferitale dal medesimo per tutte indistintamente le materie di competenza del Consiglio, quand'anche fossero già state oggetto di deliberazione per parte del Consiglio medesimo. Primieramente la lettera, poichè l'articolo dicendo in modo generico che la Giunta prende deliberazioni che altrimenti spetterebbero al Consiglio, e non facendo a riguardo di queste alcuna distinzione o limitazione, la quale abbia per effetto di stabilire qualche eccezione all'esercizio dell'attribuzione conferitale, ne segue che essa può esercitarla in modo assoluto per tutte le pratiche che altrimenti spetterebbero al Consiglio, e ciò per il noto principio di Diritto Romano: *Ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus.* Secondariamente lo spirito, poichè l'articolo avendo per iscopo di provvedere agli urgenti bisogni dell'amministrazione, il soddisfacimento dei quali sebbene di competenza del Consiglio, non consente di aspettarne le deliberazioni, e potendo l' urgenza di provvedere verificarsi indistintamente per tutte le pratiche di competenza del Consiglio sulle quali abbia o no già deliberato, ne segue per legittima illazione che all'esercizio dell'attribuzione della Giunta non può farsi alcuna eccezione. Stabilendosene qualcuna a questo riguardo, si rischierebbe di pregiudicare gli interessi del Comune, ogniqualvolta non potessero provvedervi nè il Consiglio per mancanza di tempo utile, nè la Giunta perchè difetterebbe di competenza. L' eccezione pertanto che volesse farsi al diritto assoluto della Giunta, non avrebbe nemmeno per fondamento l' interesse del Comune, imperocchè è dimostrato che ben lungi dallo essergli utile, potrebbe anzi in qualche caso avere per effetto di nuocergli.

Il Consiglio di Stato con parere del 1° ottobre 1869 ammise che la Giunta, usando della facoltà consentitale dall'articolo 94, avrebbe potuto vendere a trattativa privata e ad un prezzo inferiore una casa, che il Consiglio aveva autorizzato a vendere all'asta pubblica per un prezzo determinato (1).

La Corte di Cassazione di Torino con sentenza 1° luglio 1873, riconobbe che la Giunta in virtù dell' articolo 94, può emanare disposizioni regolamentari per l'accumulamento, il deposito, la custodia delle materie accendibili, allorchè le ordinarie fossero divenute insufficienti per le mutate condizioni delle cose (2).

---

(1) *Rivista amministrativa*, 1869, pag. 815.

(2) *Rivista amministrativa*, 1874, pag. 54. Contro questa tesi havvi la circolare del Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio, 1° novembre 1850; la decisione ministeriale 19 aprile 1860; i pareri del Consiglio di Stato, 17 settembre 1867 e 28 marzo 1868. In favore alla tesi stessa, vi sono pareri dello stesso Consiglio di Stato, 12 febbraio 1864, 12 dicembre 1867; 11 marzo 1873 e 16 dicembre 1874; la sentenza della Corte d'Appello di Venezia, 15 luglio 1870; quella della Corte d'Appello di Napoli, 4 novembre dello stesso anno, ecc. — Vedasi per questa ed altre questioni di diritto comunale la bellissima opera dell'avv. RAFFAELE DRAGO (Genova, 1875) intitolata: *Questioni di diritto comunale.*

Giurisprudenza.

Le deliberazioni prese dalla Giunta municipale invece del Consiglio comunale, per motivi d'urgenza, non sono inappellabili e rimangono sottoposte a reclamo, ai termini dell'articolo 143 della Legge comunale, secondo l'interpretazione data dal Consiglio di Stato all'articolo 94 della detta Legge. La deliberazione di concorrere in favore dei danneggiati dal brigantaggio, non può considerarsi come provvedimento di urgenza (*Parere del Consiglio di Stato*, 21 *aprile* 1866).

— Le deliberazioni che la Giunta municipale in forza dell' articolo 94 della Legge comunale, prende in casi d' urgenza sotto la sua diretta responsabilità e che altrimenti spetterebbero al Consiglio comunale, sono esenti dal *visto* del Sotto-Prefetto, dovendosene invece render conto al Consiglio comunale, correndo l' alea dell' approvazione o disapprovazione del Consiglio medesimo. Tali deliberazioni devono trasmettersi direttamente, prima ancora di essere pubblicate, al Prefetto della Provincia, perchè possa annullarle innanzi che divengano esecutorie, il che accade subito dopo la loro pubblicazione. Tale procedura basata com'è sulle massime della giurisprudenza, ha pure fondamento sullo spirito della legge, poichè il *visto* del Prefetto avendo lo scopo di rendere esecutorie le deliberazioni alle quali viene apposto, la esecutorietà di quelle prese per urgenza non ricadrebbe altrimenti sotto la diretta responsabilità delle Giunte come vuole la legge, allorquando fossero munite della suddetta formula, e l'Autorità amministrativa si troverebbe anche nel caso di non vedere rispettata la propria risoluzione, ogniqualvolta al Consiglio non piacesse, come ne ha il diritto, di approvare quanto la Giunta con le eccezionali facoltà abbia già deliberato. Di più la legge avendo prescritto che di tali deliberazioni debbasi fare diretta ed immediata trasmissione al Prefetto, anzichè al Sotto-Prefetto, come per tutte le altre, è chiaro averle volute esentare dalla formalità del *visto*, che d' altra parte il Prefetto non può apporre alle deliberazioni dei Comuni che non sono nel di lui Circondario (*Decisione del Ministero dell'Interno*, 4 *aprile* 1867).

— Le deliberazioni prese in via d'urgenza dalla Giunta municipale devono trasmettersi non al Sotto-Prefetto, ma direttamente al Prefetto; a ciò induce la parola *immediatamente*, che trovasi all' articolo 94 della Legge comunale (*Decisione del Ministero dell'Interno*, 16 *agosto* 1867).

— La facoltà che la Giunta municipale riceve dell' articolo 94 della Legge comunale di deliberare nei casi d'urgenza sulle materie che sono di competenza del Consiglio comunale, si applica non solo alle materie su cui il Consiglio stesso non si è pronunziato, ma altresì a quelle sulle quali ha già deliberato. Epperò deliberando come Consiglio essa ha il diritto anche sotto la sua responsabilità di modificare o revocare le precedenti deliberazioni del Consiglio medesimo. L'articolo 94 della Legge comunale autorizzando la Giunta municipale a deliberare nei casi d'urgenza nella sfera dei poteri spettanti al Consiglio comunale, non ha fatto veruna

distinzione fra le deliberazioni che statuiscono *ex novo* intorno ai subbietti dell'amministrazione, e quelle che riferisconsi a modificazioni di deliberati precedenti, essendo che nella urgenza di provvedere cadono necessariamente tanto i fatti, intorno ai quali il Consiglio potesse essere chiamato a deliberare *ex novo*, quanto gli altri nei quali abbia già deliberato. Giudice legittimo e competente dell'urgenza non è l'Autorità superiore amministrativa, ma il Consiglio comunale, cui la Giunta deve render conto del suo operato. Non può dunque l'Autorità amministrativa annullare la deliberazione presa dalla Giunta, ai termini dell'articolo 94 della Legge comunale, ove non le sembri dimostrata l'urgenza (*Decisione della Prefettura di Vicenza*, 8 *agosto* 1868).

— Il Consiglio comunale non ha facoltà di sanare le violazioni della legge, che fossero state commesse dalla Giunta municipale, anche sotto il pretesto dell'urgenza. Quindi è soggetta ad annullamento la deliberazione di un Consiglio comunale con cui si approva la costruzione di una strada comunale, deliberata e fatta eseguire in via economica dalla Giunta, senza progetto riveduto dall'ufficio del Genio civile, od approvato dalla Deputazione provinciale, e senza che tale deliberazione della Giunta sia pubblicata e comunicata al Prefetto, ai termini dell'articolo 94 della Legge comunale (*Decisione della Prefettura di Vicenza*, 18 *ottobre* 1868).

— Il dovere che ha la Giunta municipale per l'articolo 94 della Legge comunale di riferire al Consiglio nella prima adunanza sulle deliberazione prese in caso d'urgenza e che altrimenti spetterebbero al Consiglio, non può influire sulla legittimità della rappresentanza del Comune nel giudizio che la Giunta ebbe a promuovere nell'intervallo delle riunioni del Consiglio, secondo il diritto od il dovere che le nasce dal disposto dell'articolo 92 della Legge comunale di mantenere ferme le deliberazioni del Consiglio (*Sentenza della Corte d'Appello di Casale*, 27 *aprile* 1869).

— Non è illegittima la rappresentanza di un Comune in giudicio per ciò solo che la lite sia stata deliberata dalla sola Giunta comunale attesa l'urgenza, e non ne sia stata fatta ancora relazione al Consiglio, a tenore dell'articolo 94 della Legge comunale, atteso il brevissimo corso della causa, massime se i membri della Giunta dichiararono di sostenere ove d'uopo, la lite in proprio. Nelle questioni elettorali concernenti la capacità di un cittadino ad essere eleggibile, la Deputazione provinciale non ha alcuna ingerenza nè giurisdizione; giudice di primo grado è il Consiglio comunale; giudice d'appello è la Corte d'Appello (Art. 75, 36, 39 della Legge comunale). Lo stesso si deve dire delle questioni di decadenza dalla carica di Consigliere per incapacità sopravveniente dopo l'elezione (Art. 208 della citata Legge): la Deputazione provinciale manca di giurisdizione a pronunciare sulle medesime. L'articolo 102 del Regolamento 8 giugno 1865, che dispone diversamente, è contrario alla legge e non è quindi attendibile. Se il Consiglio comunale pronunciò la decadenza del Consigliere, e la Deputazione provinciale al richiamo di questo lo mantenne in carica riparando la decisione del Consiglio, la Corte cui sia denunciata la deci-

sione della Deputazione, deve pronunciarne la nullità per incompetenza, ma non può giudicare in merito, se non le fu denunciata dall'interessato la decisione di primo grado del Consiglio comunale (*Sentenza della Corte d'Appello di Casale*, 27 *aprile* 1869).

— Non è violata la legge se il Consiglio comunale, a cui sono state riferite le deliberazioni di urgenza prese dalla Giunta municipale, non sorgendo contestazioni, si limita a prenderne atto, giacchè la legge mentre impone alla Giunta l'obbligo di riferire, non impone del pari ed in ogni caso al Consiglio l'obbligo di approvare o disapprovare esplicitamente il suo operato (*Parere del Consiglio di Stato*, 18 *giugno* 1873).

— Le attribuzioni tra i diversi ordini della Rappresentanza comunale fondandosi su principî d'ordine pubblico ed essendo dirette a stabilire la competenza e l'esercizio dell'azione amministrativa, possono essere eccepite e dedotte da chiunque abbia rapporti e relazioni giuridiche col Comune. È nullo quindi il deliberato della Giunta con cui senza constatare la urgenza si provvede al collocamento a riposo di un impiegato: pel combinato disposto degli articoli 87, 93, 94 e 102 della Legge comunale spettando esclusivamente al Consiglio il deliberare sulla nomina, sospensione e licenziamento degli impiegati. Tale deliberato non può acquistare efficacia per la sola volontà del Consiglio; non essendo a questo dato spogliarsi della sua competenza, e conferire alla Giunta facoltà di cui essa è legalmente incapace. Per gli articoli 134 e 135 della Legge comunale la deliberazione consiliare non acquista forza esecutoria se non dopo che ad essa è stato apposto il *visto* del Prefetto o Sotto-Prefetto, o trascorso dalla costoro ricevuta il termine di quindici giorni, e se trattisi di bilanci o conti consuntivi, di uno o due mesi (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma*, 5 *giugno* 1879).

La Corte, ecc.

Considerando che in diritto non sieno da confondere le forme e le garanzie stabilite a fine d'impedire che gl'interessi di un Comune ricevano detrimento per colpa o dolo dei suoi Amministratori, con le attribuzioni dalla legge conferite alla Rappresentanza comunale e con la ripartizione che la legge stessa fa di quelle attribuzioni tra i diversi ordini di quella Rappresentanza. Imperocchè se le prime dettate come sono in contemplazione della persona giuridica ed a solo suo favore e vantaggio, non possono essere invocate ed opposte dai terzi; le seconde, fondandosi su principî di ordine pubblico ed essendo dirette a stabilire la competenza e l'esercizio dell'azione amministrativa, possono essere eccepite e dedotte da qualunque abbia rapporti e relazioni giuridiche con il Comune che fa parte di quell'organismo, per il quale il potere pubblico amministrativo si manifesta, si dilata, e prontamente si esercita in tutto il territorio nazionale. Ed è così che ben a ragione nella nostra giurisprudenza amministrativa sia stato ritenuto rispetto ai vari ordini della Rappresentanza municipale che non solo un ufficiale non potesse di suo arbitrio validamente esercitare le funzioni proprie dell'altro, ma che neppure con reciproco consenso potesse aver luogo una delegazione. Ciò posto, egli è di tutta evidenza che, laddove non sia dimostrato che la legge non alla Giunta, ma al Sindaco od al Consiglio conferisca la facoltà di nominare, sospendere e licenziare gli impiegati, il primo mezzo del ricorso resterebbe destituito di ogni giuridico fondamento. Ora

per questo argomento il combinato disposto degli articoli 87, 93, 94 e 102 della Legge comunale e provinciale non lascia luogo a dubitare. Imperocchè da questi articoli si trae che spetti al Consiglio di deliberare sulla nomina, sulla sospensione e sul licenziamento degl'impiegati; che la Giunta possa soltanto sulla proposta del Sindaco ammettere e congedare i servienti del Comune, e che infine sia tra le attribuzioni del Sindaco il sospendere gl'impiegati e i salariati municipali, con l'obbligo però di riferirne nella prima adunanza alla Giunta od al Consiglio secondo le rispettive competenze di nomina. Ben è vero che la Giunta possa in caso di urgenza prendere sotto la sua responsabilità anche deliberazioni che altrimenti spetterebbero al Consiglio, tale facoltà concedendole espressamente la legge: ma la Corte d'Appello molto opportunamente ebbe in proposito a rilevare che la Giunta municipale di Roma nel collocare a riposo l'impiegato Andreuzzi aveva proceduto come in un fatto di sua propria e naturale competenza. In effetto non solo nella sua deliberazione non evvi parola che accenni al riconoscimento della necessità di provvedere senza indugio, ma la sua procedura non fu neppure conforme a quella che la legge in queste contingenze prescrive e le cui specialità consistono nel dare comunicazione del deliberato al Prefetto, e farne relazione nella prima adunanza del Consiglio. Sotto ogni rispetto adunque si ravvisa come la Giunta nel collocare a riposo l'Andreuzzi, sia escita dalla cerchia delle attribuzioni che la legge le assegna, ed abbia invasa la competenza del Consiglio con un atto il quale per essersi compiuto da chi non aveva la potestà, mancava addirittura di esistenza giuridica. Nè poteva l'atto stesso acquistare efficacia per volontà di quel Consiglio che avrebbe potuto decretare il riposo dell'impiegato, avvegnachè al Consiglio non era dato spogliarsi della sua competenza e molto meno conferire alla Giunta una facoltà di cui questa era legalmente incapace.

Considerando che il quesito: da qual tempo un impiegato municipale il quale sia collocato a riposo per deliberazione del Consiglio, debba sopportare gli effetti della sua nuova condizione, si traduca legalmente nell'altro: da qual tempo quella deliberazione sia divenuta esecutoria. Ora la Legge comunale e provinciale espressamente negli articoli 134 e 135 ne ammonisce che, salve le deliberazioni in cui siavi per l'indugio un evidente pericolo, dichiarato alla maggioranza dei due terzi dei votanti, la regola generale sia che solo dopo essersi apposto il *visto* dal Prefetto o dal Sotto-Prefetto, o trascorso dalla costoro ricevuta il termine di quindici giorni, e per i bilanci e i conti consuntivi, di uno o due mesi, la deliberazione consiliare acquisti forza esecutoria. Quindi è che la sentenza impugnata veramente conformavasi alla legge quando giudicava che l'Andreuzzi dovesse ritenersi avere cessato dall'impiego attivo solo dal giorno in cui la deliberazione ordinaria del suo collocamento a riposo era stata munita del *visto* prefettizio.

Per questi motivi, rigetta, ecc.

Riforme.

Dando al Consiglio comunale la facoltà di adunarsi quante volte lo creda opportuno, senza bisogno di ottenere preventiva autorizzazione (ciò che importerebbe una certa perdita di tempo), sarebbe inutile il dare alla Giunta la facoltà di fare deliberazioni di urgenza in luogo e vece del Consiglio.

Articolo 95.

La Giunta municipale delibera a maggioranza assoluta di voti.

Le sue deliberazioni non sono valide se non interviene la metà dei membri che la compongono, e se questi non sono almeno in numero di tre.

Commenti.

Per una circolare ministeriale, ogni Giunta deve avere un proprio regolamento in cui sieno prestabilite le epoche nelle quali debbono aver luogo le adunanze ordinarie, e che prendono il nome di *periodiche*, e le straordinarie che prendono il nome di *speciali*. E ciò è voluto anzitutto per una certa regolarità degli atti d'ufficio, e poi perchè i cittadini sappiano quando si riunisce la Giunta per quanto li possa interessare.

L'intervento alle adunanze della Giunta municipale per parte degli Assessori supplenti, non può aver luogo se non quando manchi il numero legale degli Assessori.

Giurisprudenza.

L'intervento del numero dei membri, prescritto dall'articolo 95 della Legge comunale, è assolutamente necessario per la validità delle deliberazioni della Giunta municipale, tanto di prima quanto di seconda convocazione. La legge è concepita in termini così assoluti da non lasciar luogo ad altra interpretazione. Epperò quando non è intervenuto in seconda convocazione il numero degli Assessori di cui è parola all'articolo 95 della Legge comunale, non può applicarsi alla validità delle deliberazioni della Giunta la disposizione dell'articolo 89 della Legge stessa, che riguarda soltanto il Consiglio comunale (*Rivista amministrativa*, 1869).

Articolo 96.

La Giunta rende conto annualmente al Consiglio comunale della sua gestione, e del modo con cui fece eseguire i servizi ad essa attribuiti, o che si eseguirono sotto la sua direzione o responsabilità.

Commenti.

Nella sessione di primavera quando la Giunta, a senso dell'articolo 85, consegna il conto finanziario della sua amministrazione, deve pur rassegnare un conto morale che non è altro che un dettagliato rapporto su tutti i rami di pubblico servizio, cioè, dell'ufficio comunale, della salute e sicurezza pubblica, dei lavori pubblici, delle scuole, della Milizia nazionale, ecc.

Ciò è anche imposto e spiegato da una circolare ministeriale 21 gennaio 1867, nº 325 (Vedansi gli art. 85 e 86 della presente Legge).

Abbiamo più volte ricordato le parole *bilancio* e *conto*, crediamo ora opportuno di dire in proposito qualche cosa in base alle istruzioni ministeriali 21 gennaio 1867 ed alla vigente Legge comunale. Cominciando dal conto preventivo, diremo che dicesi conto o bilancio preventivo quel conto in cui figurano in via presumibile le entrate e le uscite dell'anno che va incominciando; laonde le partite del preventivo non sono fisse, ma ipotetiche e variabili. Si è dal conto consuntivo degli anni o dell'anno precedente, che si potrà avere una base o un punto di partenza per stabilire le partite presuntive dell'anno prossimo. Anzi a questo scopo sarà buona cosa che il Segretario lungo il corso dell'anno tenga nota delle varianti e delle novità che si avessero a verificare nella contabilità comunale onde farne il debito calcolo nel disporre il preventivo.

I Comuni devono disporre i loro conti preventivi secondo il modulo stabilito dal Ministero dell'Interno e che si divide in tre parti, le quali sono: *Entrata, Uscita* e *Residui*. La parte prima, ossia l'entrata, si divide in tre titoli, e cioè: Entrate ordinarie, Entrate straordinarie e Contabilità speciali. Il titolo I, ossia quello delle entrate ordinarie, si suddivide in quattro categorie così classificate: Residui attivi, Rendite patrimoniali, Proventi diversi, Tasse e diritti; e termina con un riassunto. Il titolo II, ossia quello delle entrate straordinarie, si suddivide in due categorie, cioè: Movimento di capitali, Altre entrate straordinarie ed eventuali; ed anche queste sono seguite da un riassunto. Il titolo III, ossia quello delle contabilità speciali si suddivide in due altre categorie denominate: Partite di giro e Stabilimenti speciali amministrati dal Comune, ed aventi infine il relativo riassunto che è seguito da un riassunto generale di tutti e tre i titoli di entrata.

La seconda parte, ossia l'uscita si divide in quattro titoli così designati: Spese obbligatorie ordinarie, Spese obbligatorie straordinarie, Contabilità speciali e Spese facoltative.

Il titolo I dell'uscita, ossia quello delle spese obbligatorie ordinarie, si suddivide in nove categorie e sono: 1ª Oneri patrimoniali; 2ª Spese d'amministrazione; 3ª Polizia locale ed igiene; 4ª Sicurezza pubblica e giustizia; 5ª Opere pubbliche; 6ª Istruzione pubblica; 7ª Culto; 8ª Beneficenza; 9ª Servizi diversi; e queste categorie vanno a finire con un riassunto. Il titolo II dell'uscita, ossia quello delle spese obbligatorie straordinarie si suddivide esso pure in nove categorie colle identiche denominazioni sovra accennate, ma colla qualifica di straordinarie; e desse pure hanno il proprio riassunto. Il titolo III dell'uscita, ossia quello delle contabilità speciali si suddivide in due categorie e sono: Partite di giro e Stabilimenti speciali amministrati dal Comune, che vanno a riepilogarsi in un riassunto. Il titolo IV dell'uscita, ossia quello delle spese facoltative si suddivide in otto categorie colla denominazione identica alle prime otto del titolo I, ben inteso colla denominazione di facoltative. E queste categorie, come le altre, hanno il proprio riassunto il quale è seguito dal riassunto generale di tutti e quattro i titoli dell'uscita.

La parte terza del preventivo, ossia residui, è composta di un titolo unico che si risolve in una dimostrazione dei residui attivi e passivi dell'anno precedente a quello a cui si va applicando il preventivo.

Tutte le categorie del conto preventivo sia che si riferiscano all'entrata od all' uscita sono suddivise in diversi articoli portanti la designazione speciale dell' entrata, dell' uscita o della spesa a cui si riferiscono. La Giunta municipale tutti gli anni prima che abbia luogo la sessione autunnale del Consiglio si aduna, e col sussidio del proprio Segretario passa a redigere il preventivo servendosi dei dati del consuntivo dell'anno precedente e di tutti quei documenti d'ufficio che possono fornire il materiale per un conto che si avvicini il più possibile, e sempre in via presumibile, alla realtà. Il conto così preparato viene a tempo opportuno rassegnato con processo verbale al Consiglio il quale accetta, modifica o respinge le cifre esposte dalla Giunta, inserendo nell' apposita colonna quelle che intende di effettivamente allocare.

Ogni volta che il Consiglio deliberi definitivamente il conto, formola appiè di esso il proprio deliberato e il tutto rimette al Prefetto, che, trovato il conto regolare, lo sancisce col proprio *visto*, mandando nota all' Intendente di finanza di quanto venne stabilito per sovrimposta ai tributi diretti, perchè questi possa dare le opportune disposizioni all' agente delle tasse pel rispettivo stanziamento nei ruoli.

La risultanza definitiva di un preventivo ben difficilmente è attiva, non essendovi Comuni che abbiano entrate tali o redditi sufficienti per far fronte a tutte le spese occorrenti all' amministrazione comunale. Noi dunque avremo quasi sempre in onta ai debiti allocamenti nella parte attiva degli eventuali redditi e dei prodotti d'imposte esclusivamente comunali, una risultanza passiva, risultanza che converrà coprire colla sovrimposizione di tassa ai tributi diretti dello Stato. I tributi diretti dello Stato sui quali il Comune può imporre una propria tassa, sono la imposta fondiaria e quella sui fabbricati. La misura di questa sovrimposta a favore dei Comuni in unione alle Provincie è pari a quella che pone il Governo, e in via generale i Comuni non possono sorpassarla.

Ove un Comune dopo fatto il debito calcolo delle sue imposte speciali e della sovrimposta nel limite massimo ai tributi diretti, non potesse ancora coprire del tutto l' eccedenza passiva del proprio bilancio, deve, secondo il disposto dell' articolo 15 della Legge 11 agosto 1870, nº 5784, allegato *O*, fare ricorso: 1º alla tassa sugli esercizi e rivendite; 2º al dazio consumo; 3º a quella sulle vetture e domestici, e 4º finalmente o all'una o all'altra di quelle sul bestiame, sul valore locativo, o sul fuocatico; e qualora non possa ancora raggiungere il proprio intento, farà domanda alla Deputazione provinciale, la quale gli accorderà facoltà di sorpassare colla sovrimposta la tassa governativa.

Del preventivo definitivamente approvato si spedirà copia all' esattore comunale e la Giunta staccando i mandati dovrà sempre riferirsi al titolo, alla categoria ed all'articolo del bilancio cui intende far capo. L'esattore

dal canto suo ha il diritto di esaminare se il mandato si riferisce alle risultanze del preventivo ed è contenuto nelle somme debitamente allocate, e potrebbe legalmente rifiutarsi di pagare quel mandato che fosse assolutamente estraneo alle allocazioni.

Venendo ora a parlare del conto o bilancio consuntivo, diremo che esso è quello in cui figurano le entrate effettivamente incassate e le spese effettivamente consunte. Le partite adunque di questo conto non sono più ipotetiche, ma positive, ed anzi la realtà delle cifre deve essere debitamente comprovata dalle singole carte giustificative. Questo conto si divide in due parti, *Entrata* e *Uscita*. Nella prima figurano tutti i fondi di cassa, i residui attivi riscossi e da riscuotere, e tutte le somme esatte e da esigersi; nella seconda si allocano tutti i residui passivi e le spese pagate e da pagarsi tanto ordinarie quanto straordinarie.

In quanto alla forma del consuntivo si deve osservare quella prescritta dal Ministero dell'Interno, e tal conto è costituito in modo che nei titoli categorie ed articoli corrisponde perfettamente al bilancio preventivo, colla sola differenza che esiste nella parte seconda una sede apposita per la registrazione delle somme pagate o da pagarsi sui residui passivi dell'anno precedente. Nel numero e nell' ordine delle finche o colonne contenute nelle facciate havvi invece una rilevante differenza stante che mentre nel preventivo ve ne sono soltanto sette, nel consuntivo ve ne sono diciotto, che qui si ommettono per brevità, avvertendosi soltanto che le ultime due sono destinate ad indicare la cifra della differenza delle spese in meno o in più, il cui sommato serve a mettere in essere la rimanenza o attiva o passiva.

Da un riepilogo finale delle entrate e delle uscite scaturisce il credito o il debito del Comune che viene pure controfirmato dal contabile o esattore comunale, e questo riepilogo è seguìto da un parallelo delle riscossioni effettivamente eseguite, dei pagamenti operati e del fondo di cassa o del debito rimasto al Comune. In fine del bilancio havvi apposito foglio per redigere il verbale della deliberazione del Consiglio comunale.

Il bilancio consuntivo deve essere allestito dall'esattore almeno nelle prime otto colonne delle parti attive e nelle prime dodici delle parti passive. Stando alle disposizioni portate dalla Legge sulla riscossione delle imposte dirette, 20 aprile 1871, n° 192, l'esattore sarebbe tenuto a dare il conto proprio nel mese di gennaio dell' anno successivo a quello che si riferisce alla gestione; ma praticamente si tollera che lo abbia a rassegnare anche posteriormente a quest' epoca. Il conto, come sopra accennato, con tutte le carte giustificative in un con tutti i mandati, sarà rimesso alla Giunta municipale, la quale col sussidio del proprio Segretario od anche di contabile speciale, procederà a compilarlo o meglio a reintegrarlo in ogni sua singola parte. Una volta che la Giunta avrà condotto a termine il lavoro che può essere di sua spettanza rassegnerà il conto con tutti i documenti ai revisori che saranno già stati nominati nella sessione d'autunno. Il conto riveduto dai revisori è da questi rimesso al Consiglio comunale con un dettagliato e specifico rapporto in cui si com-

pendiano le osservazioni e rettificazioni volute dal caso, colla proposta di quella deliberazione che si stimasse opportuna.

Il Consiglio nella sessione di primavera prende la propria deliberazione in merito al conto, approvandolo, respingendolo o modificandolo, secondochè crederà nell' interesse del Comune. Del suo deliberato fa risultare da regolare processo verbale redatto appiè del conto stesso, e dopo la pubblicazione all'albo comunale, prescritta dall'articolo 90 della Legge in esame, spedisce il conto, con tutti i documenti e il rapporto dei revisori, al Prefetto.

Il Prefetto in Consiglio di Prefettura emette il decreto di approvazione o no, e contro questo decreto si può ricorrere tanto dal Comune quanto dall'esattore alla Corte dei Conti.

Del conto definitivamente approvato ed accettato si spedisce copia alla Prefettura per la conservazione nei proprî atti ed altra copia all'esattore per sua norma e direzione. Ove l'esattore non si prestasse a dare il conto, dopo averlo regolarmente intimato a rassegnarlo in un congruo tempo che gli verrà stabilito, potrà essere compilato d'ufficio a spese dell'esattore medesimo, e sulle risultanze stabilite dal Consiglio comunale e confermate dal Consiglio di Prefettura; qualora rimanga in debito e sia l'ultimo anno di sua gestione, potrà venire escusso col privilegio fiscale esperendo gli atti sulla cauzione che, come esattore, avrà data al Comune.

Quanto infine al conto morale giova anzitutto avvertire che esso è una storica e ragionata esposizione degli atti principali attribuiti e disimpegnati dalla Giunta municipale; epperò come quello che si riferisce puramente alla gestione economica, deve essere estraneo a tutte le incombenze eseguite dal Sindaco nella sua qualità di ufficiale del Governo. Questo conto è rassegnato dalla Giunta insieme al conto consuntivo.

Il conto morale deve essenzialmente accennare all' andamento dei servizi municipali, facendo constare d'aver mantenute ferme le deliberazioni del Consiglio, che cosa siasi fatto sulla nomina o licenziamento dei servienti; quali sieno le deliberazioni più importanti che avesse prese; come siansi conchiuse le locazioni e conduzioni, i contratti resi obbligatorî per legge. o deliberati in massima dal Consiglio; se abbia a tempo preparati i ruoli delle tasse e degli oneri comunali; quali siano le determinazioni state assunte in ordine all'eseguimento dei regolamenti locali; come abbia provvisto relativamente ai prezzi delle vetture di piazza, delle barche e degli altri veicoli di servizio pubblico permanente interno, non che alla prestazione di opera dei servitori di piazza, facchini e simili; ed infine come abbia promosso le azioni possessorie, e quali sieno le deliberazioni prese per urgenza, spettanti al Consiglio, e se queste furono o no convalidate.

Questo conto deve inoltre far presente al Consiglio la condizione morale e materiale del paese, ed i suoi bisogni principali, accennando i mezzi ed i provvedimenti necessari per soddisfarvi; indicare se siasi procurata l'attuazione delle previsioni del bilancio, dando ragione di ogni differenza, e proponendo tutte le misure che ravviserà migliori per compiere quegli

atti d'amministrazione che fossero rimasti imperfetti e per soddisfare agli impegni del Municipio.

Il conto morale è formato e reso dalla Giunta municipale contemporaneamente a quello dell'esattore, e deve riferirsi all'intero anno della gestione: cioè dal 1° gennaio a tutto dicembre, essendo il complemento e una illustrazione dello stesso conto esattoriale.

Il conto morale va presentato al Consiglio comunale, cui spetta discuterlo ed approvarlo. Va quindi trasmesso al Prefetto per la definitiva sua ordinazione, previa la regolare pubblicazione, il tutto ai termini degli articoli 85, 90 e 96 della Legge comunale.

Questo conto essendo, come si è detto, una vera esposizione o relazione della Giunta, nessuna forma per la sua redazione è, nè poteva essere prescritta. Sta al criterio, alla coltura dei redattori il dargli una forma più o meno splendida. Giova però osservare che gli stessi titoli e categorie del bilancio possono fornire un' idea abbastanza esatta delle materie a trattarsi e della forma a darsi.

Pei Comuni che oltre al capo-luogo di Mandamento comprendono delle borgate sotto la generica denominazione di comunelli aggregati, frazioni e simili, aventi bensì patrimonio e contabilità distinta, ma dipendenti dallo stesso Consiglio comunale, la Giunta municipale dovrà rendere un conto speciale per il capo-luogo, e per ognuno degli enti morali componenti il Comune, trattando separatamente dei rispettivi loro interessi. Finalmente è da avvertire che anche il conto morale è preso in esame dai revisori dei conti, i quali debbono fare al Consiglio comunale quelle proposizioni che credessero nell'interesse del Comune.

Il verbale del Consiglio comunale relativo al conto morale va separato da quello dell'esattore, e può essere esteso a piè del conto stesso.

Giurisprudenza.

L'Assessore municipale che oltraggia il Sindaco in pubblico per occasione delle sue funzioni, commette il reato di cui è parola agli articoli 258 e 259 del Codice Penale. Le disposizioni dei citati articoli sarebbero applicabili anche se l' oltraggio fosse fatto durante la riunione della Giunta comunale (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma*, 28 *giugno* 1880).

CAPO V.

Del Sindaco.

Articolo 97.

Il Sindaco è capo dell'Amministrazione comunale ed ufficiale del Governo.

Commenti.

Che nel seno di ciascun Comune si debba sempre trovare il rappresentante dell'Autorità centrale, onde l'interesse del tutto non sia mai sacrificato a quello delle sue parti, egli è cosa questa fuori di questione.

L'agente del Principe può essere o non essere anche l'agente del popolo; ma la di lui presenza ed autorità, ed in questo senso l'intervenzione continua del Potere centrale nel Potere comunale, son necessarie per l'identità di legislazione, di diritto d'amministrazione generale, da un' estremità all' altra dello Stato; pell'eguaglianza di trattamento di tutti i cittadini, come membri della grande famiglia; pell'unità infine della nazione, invece di una semplice federazione di Comuni fra loro indipendenti (Vedi Sismondi, *Études sur le sciences sociales*, e *Histoire des republiques italiennes du moyen âge*).

Si era per l'addietro considerato il Potere locale, come un ramo dipendente, od una derivazione del Potere esecutivo centrale. Al contrario, secondo la dottrina dei migliori pubblicisti, desso n'è onninamente distinto; e se nol deve mai incagliare nella sua propria sfera d' azione, a rigore, non ne dovrebbe dipendere.

In questo sistema, il concorso della doppia qualità, di agenti di entrambi i Poteri, nella stessa persona, è da non pochi vivamente contrastato. Affidando alle stesse mani gl'interessi delle frazioni e quelli dello Stato, o facendo dei depositari di quelli gli agenti dei depositari di questi, ne debbono, a loro avviso, risultare degl'inconvenienti di più sorta, ed anche coesistere quelli, che sembrano escludersi.

Gli Amministratori locali, come osservano alcuni, vorran risparmiare gl'interessi che sono incaricati di difendere, a discapito delle leggi che sono in obbligo d'eseguire; la loro esecuzione ne sarà spesso incagliata, e ne scapiterà quindi la generale amministrazione: come pur sovente ne scapiteranno i locali interessi, per l'ordinaria bramosìa di gradire al Potere superiore.

Dando a questo, com'è indispensabile, il diritto di destituzione, si ridurrà quello ad un mero fantasma; accordando al popolo, in compenso, la nomina dell'agente, dessa non servirà che a dargli l'apparenza d'una missione, ed imporgli dei doveri che non sarà in grado di adempiere. La pressione costante per parte del Potere centrale, onde ottenere l'esecuzione delle leggi, ed una sorda opposizione od almeno una resistenza d'inerzia per parte del Poter locale, saran causa di dissoluzione sempre imminente; e la nomina popolare si troverà continuamente paralizzata da una forza straniera, che sotto il pretesto del generale interesse si potrà immischiare negli interessi particolari, che ne dovrebbero essere indipendenti. Anche l'obbligo di motivare la destituzione non riuscirà per lo più che a screditarne le vittime. Nè vi sarebbe, second'essi, nel contrario sistema, gran fatto a temere, che gli amministrati si dimostrassero poco sommessi ai locali Amministratori, perchè di poche forze attorniati; essendo ciò contrario al loro interesse, ed alla fiducia di cui li onorano colla

nomina; nè potendosi credere gratuitamente propensi alla resistenza. Ed ove la loro disobbedienza si riferisse ad oggetti d'ordine pubblico, il Potere esecutivo interverrebbe come sorvegliante al mantenimeto dell'ordine stesso, ma interverrebbe per mezzo di agenti diretti e distinti degli Amministratori municipali (Vedi Benjamin Constant, *Cours de politique constitutionnelle*, vol. I, parte I, pag. 154).

Tali in sostanza sono le ragioni che si possono addurre pel contrario sistema; le quali abbenchè non destituite di ogni fondamento, tuttavia non tolgono, che molti pur ne siano gl'inconvenienti. Ed oltre le difficoltà e le spese, che s'incontrerebbero, dividendo le attribuzioni, nell'incaricarne un maggior numero di persone capaci, ne risulterebbero eziandio necessariamente fra loro, così poste a contatto, delle incessanti rivalità, che nuocerebbero al loro credito ed incaglierebbero non poco il buon andamento dell'amministrazione. Nel mentre, ove siano riunite in un solo ne risultano invece, maggior economia, e risparmio di spesa, maggior semplicità negli ordini della macchina amministrativa, maggior considerazione nella persona che n'è rivestita.

Terminiamo ora coll'avvertire che il Sindaco per le due qualità attribuitegli dall'articolo 97, deve rispondere e davanti al Rè e davanti al Consiglio comunale.

Così si ricordi che il Sindaco è il capo, ma non il rappresentante del Comune, perchè la rappresentanza di questo sta nel Consiglio, e quando il Consiglio non è adunato, nella Giunta municipale.

Giurisprudenza.

Il Sindaco nelle sue funzioni assume due vesti affatto distinte: l'una di capo dell'Amministrazione comunale; l'altra di ufficiale del Governo. Nella prima sua veste impegna naturalmente l'Amministrazione comunale; ma quando agisce quale ufficiale del Governo non riversa responsabilità sul Comune. Agisce in questa sua seconda qualità il Sindaco che, appoggiato a parere tecnico, ordina la demolizione di un fabbricato minacciante rovina (*Sentenza della Corte d'Appello di Venezia*, 20 *giugno* 1879).

Articolo 98.

La nomina del Sindaco è fatta dal Re. È scelto fra i Consiglieri comunali; dura in ufficio tre anni, e può essere confermato se conserva la qualità di Consigliere.

Commenti.

La questione della nomina dei Sindaci ha dato luogo a gravi discussioni in Italia, in Francia, nel Belgio. Havvi chi sostiene che la detta nomina dev'essere riservata agli elettori comunali, appunto perchè amministrandone gli interessi, debba da loro averne il mandato: altri invece pretendono che sia libera al Principe, per la ragione contraria che trat-

tandosi di agente del Governo, l'ammettere un'Autorità affatto indipendente, per la sua origine e la sua creazione, dal regio Potere, sarebbe un frapporre ostacoli al di lui esercizio. E la lite si era a un dipresso risolta in un sistema di transazione, come presso di noi.

Ogni rappresentativo Governo riposa sulla fiducia, sarebbe adunque sconveniente e pericoloso il mettere a capo dell'Amministrazione comunale un uomo che ne godesse così poca presso de' suoi concittadini, da non essere stato eletto membro del Consiglio comunale; una tal scelta non tenderebbe che a mettere in iscompiglio il Comune.

D'altronde, in tal sistema, un Sindaco scelto fuori del Consiglio non potrebbe, allorquando v'interviene, che avere un voto consultivo. E così privo di confidenza, ed inferiore agli stessi Consiglieri che han voto deliberativo, egli non godrebbe d'alcuna autorità.

Il Sindaco deve amministrare gl'interessi collettivi del Comune, stipulare in di lui nome, come di lui agente e mandatario.

Ora come lo potrebbe, senza avere dal medesimo ricevuta veruna delegazione? Come esserne il mandatario, senz'averne ricevuto da esso il mandato? Ma d' altro canto venendo incaricato d'una parte della generale amministrazione, che si estende al Comune, non potevasi violare il principio, secondo il quale al Re s'appartiene di nominare a tutti gli impieghi della pubblica amministrazione (Vedi art. 6 dello Statuto).

Gli abitanti del Comune non han dunque il potere di conferire al capo dell'Amministrazione comunale l'esercizio d'una parte della generale amministrazione dello Stato. Il voler attribuire al solo Re la scelta illimitata di questa persona, in tal sistema, sarebbe un sacrificare il Comune allo Stato; il volerlo escludere intieramente, sarebbe un disconoscere i diritti del Principe, o non tener conto dell'unità dello Stato, di cui forma, per così dire, uno dei primi anelli il Comune.

Il temperamento adottato, siccome esponeva il relatore della Legge comunale alla Camera dai Rappresentanti nel Belgio, concilia perfettamente e mette in armonia i due fatti, i due principî. Il Sindaco diventa mercè dell'elezione il mandatario del Comune, e per mezzo della regia nomina, il rappresentante degli interessi della Nazione. E da questa combinazione deriva ancora un bene morale, un elemento d'ordine; mentre rivestito il Sindaco della doppia confidenza del Re, e de' suoi amministrati, si presume riunire ben maggiori gradi di capacità e moralità, che se fosse unicamente scelto da questi o da quello; e si acquista per conseguenza nel Comune una ben più sentita e legittima influenza. Sarà più temuto, stimato, rispettato, ad un tempo, senza cessare di esser amato (Vedi nel *Monitore* di quel paese le discussioni sulla Legge comunale del 30 marzo 1836).

Trattandosi presso di noi di mettere in discussione un tale argomento, alla presentazione di un nuovo progetto di Legge comunale, la riunione delle due differenti specie di attribuzioni nel Sindaco non verrà facilmente dalla maggioranza oppugnata. Nella doppia qualità, che gli si vorrà conservare, la nomina arbitraria del Principe parrebbe eccesso di potere, con-

ferendo al nominato attribuzioni municipali, che non lo riguardano; la elezione del Comune non potrebbe mai conferirgli un potere, ch'è prerogativa del Principe. Un sistema di transazione sembra dunque inevitabile fra i due principî, l'uno dei quali vuole che al Principe spetti la nomina de' suoi agenti, l'altro che al Municipio spetti l'elezione de' suoi Amministratori.

In tal sistema, molti sono i temperamenti che si potrebbero adottare. Il primo che si presenta si è quello della Legge del Belgio e della Legge francese del 1831, poscia profondamente modificata del Decreto del 1848, che riservava soltanto al Potere esecutivo la nomina dei Sindaci pei Comuni al disopra di 6000 aditanti, o capi-luogo di Circondario e di Dipartimento, lasciando quella degli altri all'elezione popolare.

Sembrò troppo ampia la scelta del Principe, grande essendo il numero dei Consiglieri comunali, per modo che si potesse dire col poeta: *Cum flueret lutulentus, erat quod tollere velles.*

Il Deputato Michelini aveva quindi proposto al Parlamento piemontese il progetto di una terna da presentarsi al Principe dai Consiglieri od elettori comunali, onde restringerne la nomina.

Vi sarebbe ancora un'altra combinazione, la presentazione in senso inverso per parte del Governo d'alcuni individui, fra i quali avesse a scegliere il Comune.

In queste tre combinazioni la nomina del Sindaco risulta, abbenchè diversamente, dal doppio Potere, regio e comunale ad un tempo, e si può dire che il medesimo viene investito dal Governo e dal Comune della doppia qualità, e delle due sorta di attribuzioni, ch'egli deve esercitare.

Lasciamo ai legislatori il decidere e pronunziare. Ma intanto, comunque si adotti, una cosa rimane ancora ad esaminare; perchè se valgon le dette ragioni per limitare al Principe la nomina del Sindaco, non valgon per limitare quella dei Prefetti, che riuniscono del pari la doppia qualità di rappresentanti del Governo, e presidenti della Deputazione provinciale.

Osserviamo brevemente su ciò:

1° Il Potere municipale non è, come altrove abbiamo notato, una creazione arbitraria; desso ha il suo fondamento in natura; il Comune è una società primitiva, necessaria, i suoi diritti sono originarî, i suoi interessi meritano maggior protezione; la Provincia invece, è piuttosto la creazione, anche arbitraria, della legge, i suoi diritti non sono così naturali, nè i suoi interessi così naturalmente distinti da quelli dello Stato;

2° Il Prefetto ha da esercitare sui Comuni una specie di tutela e di sorveglianza, e queste appartengono al Governo; la sua Amministrazione è piuttosto di direzione, e quindi richiede certe condizioni di capacità che deve esigere il Governo, e che potrebbero mancare negli eletti dai cittadini: al contrario, il Sindaco non ha che da eseguire;

3° Il disordine procedente dall'imperizia, dal disaccordo od altrimenti

in qualche Comune, sarebbe appena sensibile nello Stato; e potrebb'essere fatale in una più grande frazione del medesimo;

4° La forza ed energia del Governo, come quella dei Corpi, deve quindi crescere in ragione diretta della vicinanza al centro.

Per queste ragioni il Potere provinciale non trovasi elevato allo stesso grado del Potere comunale.

Terminiamo ora coll'avvertire che se un Sindaco perde la qualità di Consigliere, perde eziandio la qualità di Sindaco. Perduta tale qualità può continuare nella carica di Sindaco sino alla tornata di autunno, epoca in cui cessano le funzioni di Consigliere; ma all'apertura della tornata sia desso stato o no rieletto Consigliere, non puo più continuare nella carica di Sindaco, tranne il caso di una nuova nomina.

Riforme.

È necessario di togliere affatto al Governo qualunque ingerenza sulla nomina, sospensione e remozione del Sindaco, il quale anzi tutto è capo dell'Amministrazione comunale, le altre attribuzioni di uffiziale del Governo essendogli puramente delegate.

La nomina dovrebbe farsi dal Consiglio comunale ogni anno nella prima adunanza autunnale a maggioranza assoluta di voti. A parità di voti dovrebbesi dar preferenza ai titoli accademici od all'anzianità nella carica di Consigliere.

La sospensione dovrebbe spettare alla Giunta e dovrebbe essere deliberata all'unanimità: al Consiglio poi dovrebbe spettarne la rimozione e questa dovrebbe essere deliberata a maggioranza assoluta di voti. Tanto l'una che l'altra dovrebbero essere basate su circostanze ammesse chiaramente dalla legge, con facoltà di potervi procedere in qualunque epoca dell'anno, salvo sempre al Sindaco il diritto di ricorrere all' Autorità giudiziaria dentro otto giorni da quello della notificazione a lui fatta, per mezzo del messo comunale della deliberazione che lo riguarda (1).

---

(1) Nel progetto Minghetti sebbene fosse al Sindaco elettivo attribuita anche la qualità di uffiziale del Governo, pure non era data nè al Consiglio comunale, nè al Governo facoltà di esonerarlo, sospenderlo o rimuoverlo. Per altro si contenevano in detto progetto due disposizioni le quali provvedevano al caso in cui il Sindaco trascurasse di fare o non eseguisse gli atti che doveva compiere come ufficiale governativo. Mancava tuttavia una disposizione, la quale desse facoltà al Consiglio di rimuoverlo. Quando il Consiglio non avesse avuta più fiducia nel Sindaco, l'unica facoltà che avrebbe avuta sarebbe stata quella di non più rieleggerlo alla scadenza del mandato. Le disposizioni che davano all'Autorità governativa diritto di provvedere quando il Sindaco trascurasse il disbrigo delle attribuzioni couferitegli o compiesse atti illegali, erano le seguenti:

Art. 152. Quando gli Amministratori comunali ... non adempiono le obbligazioni imposte dalla legge, provvede il Prefetto udito il Consiglio di Prefettura.

Art. 156. Sono nulli di pien diritto gli atti estranei alle attribuzioni... degli Amministratori o contrari alla legge. La nullità è pronunciata in via amministrativa ed in qualunque tempo. Essa ha per effetto di far ricadere a carico di coloro che avranno provveduto alla esecuzione della deliberazione tutte le spese e i danni sopportati dal Corpo da essi rappresentato in conseguenza della medesima...

Nei progetti di riforma dalla Legge comunale presentati nel 1870 e 1871 dal Ministro Lanza,

Ecco ora come si esprime il Drago a proposito della nomina del Sindaco.

La questione se il Sindaco debba essere eletto dal Consiglio comunale ovvero dal Governo fu sempre dibattuta ogniqualvolta trattossi di riforme alla Legge comunale, e si trovò sempre collegata coll'altra, se eletto il Sindaco dal Consiglio debba o no conservare la qualità di ufficiale del Governo.

Il progetto presentato dal Minghetti nel 1861 affidava al Consiglio la nomina del Sindaco, conservandogli la qualità di ufficiale del Governo. I due progetti presentati dal Lanza nel 1870 e nel 1871 rendevano elettivo il Sindaco, ma gli toglievano la qualità di rappresentante del Governo. Il progetto Nicotera proponeva il Sindaco elettivo colla qualità di ufficiale del Governo, e fu approvato dalla Commissione permanente che lo esaminò. Quello presentato dal Depretis è conforme alle idee del Minghetti e del Nicotera.

Ciò che v'è di curioso nel progetto del Ministro Depretis, si è che nella relazione mentre da una parte è scritto: « Oggimai può essere superflua la dimostrazione della necessità di questa riforma », dall'altra si soggiunge che: « Reso il Sindaco elettivo, avranno luogo naturalmente lotte più o meno vive nel seno del Consiglio: vi saranno vincitori e vinti, rancori e dissidi ».

Il conferimento della nomina dei Sindaci ai rispettivi Consigli ha il duplice scopo: 1° di rendere omaggio all'autonomia dei Consigli comunali, i quali per propria natura avendo diritto di fare tutto ciò che ha carattere comunale, hanno logicamente pur quello di eleggere il loro capo che è uno degli atti più importanti e necessari della vita comunale; 2° quello

---

tuttochè non fosse conferita al Sindaco la qualità di uffiziale del Governo, pure si manteneva al Prefetto la facoltà di richiamare il Sindaco allo adempimento dei suoi doveri e di decretarne la sospensione, riferendone immediatamente al Ministro dell'Interno, per provocarne la revocazione.

Il progetto di legge presentato dal Ministro Nicotera ed approvato dalla Commissione parlamentare, e che manteneva al Sindaco la duplice qualità di capo dell' Amministrazione comunale e di uffiziale del Governo, aveva una disposizione quasi identica a quella proposta dal Ministro Depretis. E la relazione della Commissione parlamentare così si esprimeva in merito a tale proposta « Chi fa il Sindaco, deve avere facoltà di disfarlo. È pertanto ragionevole che al Consiglio spetti la facoltà di rimuovere il capo del Comune per gravi motivi d'amministrazione. Similmente è commendevole che la proposta della rimozione, possa essere fatta non solo dal Consiglio, ma dal Prefetto, perchè un intimo legame congiunge il bene del Comune a quello dello Stato, perchè servizi d'interesse generale sono adempiuti dai Comuni in luogo del Potere centrale, e soprattutto perchè il Sindaco sebbene elettivo, conserva la qualità di rappresentante del Governo. »

In omaggio al vero devesi accennare come vi siano egregi pubblicisti i quali sostengono che ammesso il sistema della nomina del Sindaco per parte del Consiglio, ne viene per logica conseguenza che il Governo non debba avere ingerenza alcuna nella sospensione o rimozione del Sindaco medesimo; imperocchè eglino ritengono, che donde viene la nomina deve eziandio venire la revoca o sospensione, e dove risiede l'Autorità che crea il Sindaco, quivi è necessario che risieda l'autorità di procedere contro di lui a sospensione od a revoca, qualora siavi bisogno (Conti, *Il Sindaco nel diritto amministrativo italiano*, cap. II, n° 23).

Ma queste considerazioni non infirmano punto il principio, che conservandosi al Sindaco il compito d'uffiziale del Governo, l' Autorità governativa debba avere diritto di controllare che adempia esattamente a tali attribuzioni, di dare provvedimenti per richiamarlo al rigoroso adempimento delle medesime, e per togliergli il mandato ove se ne dimostri indegno.

di assicurare che il Sindaco sia sempre in armonia colla maggioranza del Consiglio, affine d'impedire tutti gl'inconvenienti di continui attriti e crisi amministrative, che si verificherebbero a danno del buon andamento dell'amministrazione comunale, quando il Sindaco fosse scelto all'infuori della maggioranza del Consiglio. D'altra parte bene osservava il Lanza, nella sua relazione sul progetto presentato nel 1870: « dovendo il Sindaco riescire accetto alla popolazione, non vi ha miglior modo a raggiungere questo scopo, che quello di deferirne la nomina alla legittima Rappresentanza del Comune. Niuno meglio di coloro che dimorano e vivono sul luogo o vi hanno frequenti rapporti, può conoscere ed essere giudice competente delle qualità morali ed intellettuati degli eleggibili.

« Niuno meglio dei Consiglieri, che sogliono discutere e deliberare insieme, può misurare il grado della rispettiva loro capacità ».

E la Commissione parlamentare che esaminò il progetto Nicotera soggiungeva: « O il Governo nomina chi altrimenti sarebbe scelto dal Consiglio, e in questo caso l'intervento governativo è inutile; o nomina chi non ha tutta la fiducia del Consiglio, e l'intervento governativo è nocivo ». Egli è vero che il Sindaco come ufficiale del Governo deve pur avere la fiducia di esso, il che vale quanto dire che il Governo dovrebbe nominarlo. Ma bene osservava la relazione della Commissione suddetta:

« È da considerare che il Sindaco viene scelto fra i Consiglieri comunali ed è ragionevole credere che sia scelto il più atto a sostenere, non solo l'ufficio di capo dell'Amministrazione comunale, ma ancora quello di rappresentante del Governo per la duplice qualità che riveste e che ognuno riconosce ». E devesi aggiungere che la modificazione proposta al successivo articolo 109, e per la quale, non ostante l'elezione del Sindaco da parte del Consiglio, è pur data facoltà al Prefetto di promuovere dal Consiglio la sua rimozione ed al Governo del Re di sospenderlo o di rimuoverlo dall'ufficio, costituisce per il Governo una guarentigia efficace contro l'incapacità del Sindaco a gerire come uffiziale del Governo e contro gli abusi che potesse commettere nel disbrigo delle relative attribuzioni.

Sebbene sia da ritenersi savia ed opportuna la proposta di conferire ai Consigli la nomina dei Sindaci, non pare conveniente di applicarla senza distinzione a tutti i Comuni. Prudenza vorrebbe che fosse applicata soltanto per i grandi centri e non per i piccoli Comuni, avuto riguardo alla diversità dei loro elementi corporativi. I grandi Comuni, egli dice, essendo generalmente centri di grande coltura intellettuale, e l'opinione pubblica potendovi essere più illuminata, per la natura stessa delle cose v'è maggiore presunzione che i Consiglieri comunali siano generalmente fra i più idonei per ingegno, dottrina ed esperienza d'affari, e conseguentemente che il Sindaco sia una persona capace a disimpegnare le attribuzioni affidategli dalla legge nella sua duplice qualità di capo dell'Amministrazione comunale e di rappresentante del Governo. I Comuni piccoli invece presentando minori guarentigie di coltura e d'esperienza amministrativa, e

trovandosi generalmente privi degli elementi intellettivi che nei grandi sono una guarentigia d' una buona scelta degli Amministratori, presentano del pari minori guarentigie di capacità e di competenza per l'elezione del Sindaco da parte del Consiglio. D'altra parte chiunque abbia qualche esperienza dell'andamento delle cose comunali nei piccoli Comuni, facilmente riconosce che togliendo al Sindaco il prestigio dell'elezione governativa, egli corre pericolo di far la figura del re travicello in faccia agli irosi partiti che di continuo li agitano; imperocchè nel fatto la nomina governativa conferisce al Sindaco più autorità e maggiore indipendenza.

Ed in appoggio a tale opinione ricorre all' avviso del Deputato MORPURGO, il quale parlando del Sindaco elettivo così scrive: «Chi consideri questa controversia da un punto di vista non interamente astratto; chi tenga conto della varia importanza degli interessi, delle guarentigie, dei sindacati, a seconda dei gruppi di popolazione più o meno numerosi, chi avverta che il suffragio può essere, a seconda degli elementi che compongono l'associazione comunale, più illuminato, più sincero, più o meno indipendente, sarà condotto a riconoscere che una identica soluzione non può sembrare forse interamente consigliata pei Comuni di varia importanza. Esempi di genesi diversa del capo del Comune, di costituzione diversa del Potere esecutivo locale non mancano. Si può citare quello antico dell'Austria coi Podestà pei Comuni maggiori, coi Deputati politici pei minori; e tra i modernissimi ognuno sa suggerire quello di Francia (1) ».

Il Ministro Depretis nella relazione colla quale accompagna il suo progetto, cerca distruggere tale obbiezione, scrivendo: « Si può pensare, nè mancano uomini intelligenti che professano questo avviso, che pei piccoli Comuni l'esercizio di tale facoltà non sia scevro d'inconvenienti. Ma è da considerare che nei piccoli Comuni gli interessi da amministrare non sono nè gravi, nè complicati: e d'altra parte, mantenendo l'unità del tipo giuridico e amministrativo dei Comuni, non v'ha ragione per sottoporli a diverso trattamento nelle elezioni del primo Magistrato municipale ».

Il DRAGO però crede di potergli vittoriosamente rispondere: 1° Che nei Comuni piccoli ciò che consiglia di non rendere elettivo il Sindaco non è già la gravità e la complicazione degli affari, ma sibbene il pericolo che la scelta non sia buona, e che il Sindaco perduto il prestigio e l'indipendenza inerente alla nomina governativa, sia costretto, per rimanere in carica, a farsi gregario d'un partito; 2° Che l'unità del tipo giuridico ed amministrativo dei Comuni non è dal Ministro mantenuta in modo così assoluto da non legittimare una distinzione fra essi per la nomina dei Sindaci. Invero nella modificazione proposta all' articolo 91 per la nomina della Giunta, si stabilisce una distinzione fra i Comuni la cui popolazione è superiore a 4000 abitanti, e quelli che hanno una popolazione inferiore. Le ragioni che consigliarono di fare un'eccezione all'unità del tipo giuridico

---

(1) *L'Italia e le riforme amministrative*, nota II, pag. 69.

ed amministrativo dei Comuni, pare che dovrebbero pur valere per farne un'altra relativamente alla nomina del Sindaco.

Del resto le norme proposte per l'elezione del Sindaco sono assai opportune. Però sarebbe da esaminare, se per facilitare tale elezione, invece di stabilire che debba farsi coll'intervento dei due terzi dei Consiglieri assegnati al Comune ed a maggioranza assoluta di voti, non convenisse limitarsi a prescrivere che il Sindaco debba essere eletto a maggioranza assoluta dei Consiglieri assegnati al Comune.

Articolo 99.

Nessuno può essere contemporaneamente Sindaco di più Comuni.

Commenti.

La ragione del disposto di questo articolo sta nel principio di incompatibilità, dato il caso che tra due Comuni aventi lo stesso capo, nascesse conflitto. Un'altra ragione sarebbe di opportunità; cioè che la stessa persona potrebbe ben difficilmente attendere a due amministrazioni comunali.

Giurisprudenza.

Per l'articolo 99 della Legge comunale niuno può essere Sindaco contemporaneamente di più Comuni, il che non esclude che si possa essere Sindaco in un Comune e Consigliere in un altro. Ed invero dovendo essere fatto un Sindaco tra i Consiglieri, e potendo essere confermato, purchè conservi la qualità di Consigliere a senso dell' articolo 98 della Legge comunale, questa col divieto sancito nel successivo articolo ha supposto necessariamente che un individuo sia Sindaco in un Comune e Consigliere in un altro. Inoltre se la legge non ravvisa veruna incompatibilità della carica nello stesso individuo di Sindaco di un Comune e di Consigliere e Deputato provinciale della Provincia alla quale quel Comune appartiene, non è ammissibile che la legge medesima avesse ritenuta una incompatibilità tra la carica di Sindaco di un Comune e quella di Consigliere di un altro; mentre nella prima ipotesi un cittadino viene ad esercitare un doppio potere esecutivo nel perimetro del Comune ed in quello della Provincia, laddove nel secondo caso egli esercita il potere esecutivo nel Comune ove è Sindaco, ed il semplice potere deliberativo nell'altro Comune, ove trovasi eletto Consigliere (*Sentenza della Corte di Appello di Napoli*, 22 *novembre* 1865).

Articolo 100.

Il Sindaco prima di entrare in funzione presta giuramento avanti il Prefetto od un suo delegato.

(*Regolamento*, *art.* 50).

Giurisprudenza.

I Sindaci che vengono confermati per un altro triennio non devono sottoporsi nuovamente alla prestazione del giuramento prescritto dall'articolo 100 della Legge comunale (*Parere del Consiglio di Stato*, 2 *agosto* 1879).

Articolo 101.

I distintivi dei Sindaci sono determinati da un regolamento approvato dal Re.

(*Regolamento, art.* 51) [1].

Articolo 102.

Il Sindaco, quale capo dell'Amministrazione comunale:

1° Spedisce gli avvisi per la convocazione del Consiglio e lo presiede;

2° Convoca e presiede la Giunta municipale, distribuisce gli affari su cui la Giunta deve deliberare tra i membri della medesima; veglia alla spedizione delle pratiche affidate a ciascun Assessore e ne firma i provvedimenti anche per mezzo di altro degli Assessori da esso delegato;

3° Propone le materie da trattarsi nelle adunanze del Consiglio e della Giunta;

4° Eseguisce tutte le deliberazioni del Consiglio, tanto rispetto al bilancio, quanto rispetto ad altri oggetti, e quelle della Giunta, e firma gli atti relativi agli interessi del Comune;

5° Stipula i contratti deliberati dal Consiglio comunale e dalla Giunta;

6° Provvede alla osservanza dei regolamenti;

7° Attende alle operazioni censuarie secondo il disposto delle leggi;

8° Rilascia attestati di notorietà pubblica, stati di famiglia, certificati di povertà; compie gli altri atti consimili attribuiti all'Amministrazione comunale, e non riservati esclusivamente alla Giunta;

9° Rappresenta il Comune in giudizio sia attore o convenuto, e fa gli atti conservatorî dei diritti del Comune;

10° Sovrintende a tutti gli uffizi e istituti comunali;

11° Può sospendere tutti gli impiegati e salariati del Comune, riferendone alla Giunta ed al Consiglio nella prima adunanza, secondo le rispettive competenze di nomina;

---

(1) Vedi il Decreto del 18 luglio 1851.

12° Assiste agli incanti occorrenti nell'interesse del Comune. (*Regolamento, art.* 52 *e* 56).

Commenti.

Secondo il n° 5 del presente articolo, il Sindaco stipula i contratti deliberati in massima dal Consiglio comunale e conchiusi dalla Giunta. Non è fuor di luogo notare qui che la legge che governa i contratti comunali è quella stessa che governa l'amministrazione generale dello Stato, in data 22 aprile 1869, modificata da quella del 30 dicembre 1876, ed il cui Regolamento porta la data del 4 settembre 1870, modificato dai Regi Decreti 27 novembre 1872, 23 giugno e 15 dicembre 1873, 24 gennaio 1874, 20 gennaio 1876, 26 aprile 1877 e 23 dicembre dello stesso anno. Quanto a questa materia giova anzitutto avvertire che il Comune quantunque sia un Corpo morale, è capace, come ogni altra persona, di stipulare contratti: cioè comprare, vendere, cedere, affittare, ecc.; e per conseguenza ne viene di necessità che il Segretario comunale sia edotto anche nella materia di contratti; onde sappia in qual modo procedere alla stipulazione di questi come pure estendere il relativo atto contrattuale.

A questo oggetto crediamo utile riportare le nozioni principali relativamente ai contratti giusta il Codice Civile.

Il contratto è l'accordo di due o più persone per costituire, regolare o sciogliere fra loro un vincolo giuridico; o in altre parole, è una promessa validamente accettata.

Il contratto è *bilaterale*, quando i contraenti si obbligano reciprocamente gli uni verso gli altri; è *unilaterale*, quando una sola delle parti contraenti viene ad obbligarsi verso l'altra.

Il contratto è *a titolo oneroso* quando si procura un vantaggio dietro un determinato prezzo; ed è *a titolo gratuito* quando uno dei contraenti cede un vantaggio all'altro senza corrispettivo.

I requisiti essenziali per la validità di un contratto sono: 1° la capacità di contrattare; 2° il consenso valido dei contraenti; 3° l'oggetto determinato che possa essere materia di convenzione; 4° una causa lecita per obbligarsi.

Sono incapaci di contrattare: 1° i minori; 2° gli interdetti; 3° gli inabilitati; 4° le donne maritate; 5° tutti coloro ai quali la legge vieta determinati contratti.

Il consenso in un contratto non è valido se fu dato per errore, estorto con violenza o carpito con dolo.

L'errore di diritto produce la nullità del contratto solo quando ne è la causa unica o principale; l'errore di fatto non produce la nullità del contratto, se non quando cade sopra la sostanza della cosa che ne forma l'oggetto.

La violenza usata contro colui che ha contratta l'obbligazione è causa

di nullità, e deve essere di tal natura da far impressione sopra una persona sensata, e da poterle incutere ragionevole timore di esporre sè o le sue sostanze ad un male notabile.

Le sole cose che sono in commercio possono formare oggetto di contratto e però devono essere determinate almeno nella loro specie.

La quantità può essere incerta purchè si possa determinare.

Anche le cose future possono formare oggetto di contratto, salvo alcune eccezioni riguardo a successioni ereditarie non ancora aperte.

Perchè un contratto abbia effetto deve avere una causa, e questa non deve essere falsa, nè illecita. Dicesi causa illecita quando è contraria alla legge, al buon costume o all'ordine pubblico.

Nei contratti si deve indagare quale sia stata la comune intenzione delle parti contraenti, anzichè stare al senso letterale delle parole.

Quando una clausola ammette due sensi, si deve intendere nel senso per cui può la medesima avere qualche effetto, piuttosto che in quello per cui non ne potrebbe avere alcuno.

Le parole che possono avere due sensi, debbono essere intese nel senso più conveniente alla materia del contratto.

Il patto ambiguo s'interpreta secondo ciò che si pratica nel paese dove fu stipulato il contratto.

Nei contratti si debbono avere per apposte le clausole che sono d'uso, ancorchè non vi sieno espresse.

Le clausole dei contratti s'interpretano le une per mezzo delle altre, attribuendo a ciascuna il senso che risulta dall'atto intero.

Nel dubbio il contratto s'interpreta contro colui che ha stipulato ed in favore di quello che ha contratto l'obbligazione.

Per quanto sieno generali le espressioni di un contratto, esso non comprende che le cose sopra le quali apparisce che le parti si sono proposte di contrattare.

Quando in un contratto si è espresso un caso, affine di spiegare un patto, non si presume che siansi voluti escludere i casi non espressi, ai quali secondo ragione può estendersi lo stesso patto.

Scorrendo la Legge sull'unificazione amministrativa 20 marzo 1865, allegato *A*, si trova all'articolo 128 che le alienazioni, locazioni e gli appalti di cose ed opere, il cui valore complessivo e giustificato oltrepassa la somma di lire 500, si fanno all'asta pubblica colle forme stabilite per l'appalto delle opere dello Stato. All'articolo 325 della Legge sui lavori pubblici 20 marzo 1865, allegato *F*, è prescritto che le esecuzioni delle opere pubbliche, che stanno a carico dello Stato, devono effettuarsi in base alle norme sancite dalla Legge sulla contabilità generale dello Stato.

Quando un'Amministrazione comunale pertanto dovrà procedere ad una stipulazione farà ricorso alla Legge sulla contabilità dello Stato, che è appunto quella che determina i principî e le modalità che deve seguire lo Stato nella propria amministrazione, come nei conti, nei bilanci, nella costituzione e conservazione del patrimonio dello Stato, negli uffici del

tesoro, nonchè nelle contrattazioni d'ogni natura o genere. Ora noi di questa legge non ci serviremo che di quella parte la quale si riferisce alle contrattazioni, per seguirne le norme allorquando se ne avesse a verificare il bisogno.

I contratti possono effettuarsi in tre modi: 1° per pubblici incanti; 2° a licitazione privata; 3° a trattativa privata.

Qui giova anzitutto osservare che le parole *asta* o *subasta*, *incanto* o *licitazione* sono equipollenti, cioè servono sempre ad esprimere il contratto che ha luogo mediante gara fra diversi aspiranti.

Una volta che la Giunta municipale abbia deliberato di conchiudere un determinato contratto pel quale occorra di procedere al pubblico incanto, comincierà a disporre il relativo capitolato, sentendo in proposito il perito, ove si trattasse di cose tecniche. Il capitolato così predisposto lo rimette al Consiglio comunale, il quale lo delibera così come è o con quelle varianti che crederà del caso. Se il capitolato si riferisce ad atti di natura tale pei quali occorra l'approvazione della Deputazione provinciale, il verbale del Consiglio in duplice copia e col capitolato stesso verrà spedito alla predetta Antorità pel relativo decreto d'approvazione; in caso diverso basterà il semplice *visto* prefettizio. Quando si avrà così riportato o il decreto della Deputazione o il *visto* prefettizio, si potrà procedere alla pubblicazione degli avvisi d'incanto.

Gli avvisi d'asta vanno pubblicati quindici giorni prima di quello fissato per l'incanto e qualora il tempo stringesse, il termine predetto potrebbe anche ridursi ad altro minore.

Gli avvisi d'asta debbono indicare: 1° l'Autorità che presiede l'incanto; 2° il luogo, giorno ed ora in cui deve seguire; 3° l'oggetto d'asta; 4° il prezzo in base a cui sarà aperta l'asta; 5° il termine dei lavori se trattasi di esecuzione; 6° il modo con cui avrà luogo l'asta, cioè se a candela vergine od a scheda segreta; 7° le qualità necessarie per adire all'asta; 8° il deposito da farsi dagli aspiranti; 9° il termine dei fatali, ossia il termine utile per presentare un'offerta di aumento o di ribasso non inferiore al ventesimo del prezzo di aggiudicazione; 10° finalmente il luogo in cui si potrà avere cognizione delle condizioni d'appalto.

Gli avvisi d'asta vanno pubblicati nel Comune in cui questa avrà luogo, nonchè in quelli dove esistono gli effetti mobili, o gli stabili da affittare o vendere. Anzi sarà bene farne la spedizione anche ad altri Comuni, perchè più saranno gli aspiranti e maggiore sarà la probabilità di un buon esito dell'asta.

Praticata la pubblicazione nei singoli Comuni surriferiti, i Segretari spediranno al Comune che terrà l'asta i certificati di seguìta affissione che devono servire a corredo degli atti d'asta.

L'asta sarà presieduta, a termine dell'articolo 102, n° 12, della Legge comunale, dal Sindaco, il quale sarà assistito per la redazione del verbale e delle altre incombenze dal Segretario comunale.

Nel giorno e nell'ora stabiliti nell'avviso d'asta, il Sindaco, semprechè

siano presenti almeno due concorrenti, ordina l'apertura dell'asta. Se al contrario trascorre un'ora, senza che si presentino almeno due concorrenti, l'asta si dichiara caduta deserta, il che si fa risultare da analogo verbale con destinazione di altra giornata per un secondo esperimento.

L'apertura dell'asta ha luogo mediante lettura fatta dal Segretario comunale del capitolato d'asta e con dichiarazione che il contratto si effettuerà sotto l'osservanza e le condizioni del capitolato stesso.

Nessuno può adire all'asta se non provi di avere fatto il deposito prescritto dall'avviso d'asta presso l'esattore o tesoriere comunale producendo a questo effetto la bolletta che gli sarà stata rilasciata. Su questo argomento di depositi giova avvertire che essi potranno essere fatti anche all'atto dell'asta presso il Sindaco che la presiede, ove ciò sia portato dall'avviso di asta, ma senza responsabilità per parte del Sindaco, se il deposito andasse smarrito, il che sarà da accennarsi nell'avviso d'asta.

Eseguita la lettura del capitolato, e sempre che sieno presenti almeno due aspiranti, si dà luogo alla gara pronunciandosi ad alta voce dal messo comunale o dalla persona a ciò delegata il prezzo su cui si apre l'asta stessa. Intanto che viene pronunciato il prezzo su cui deve farsi la gara si deve accendere una piccola candeletta della durata di un minuto circa, ed ove questa con due altre successive candelette vengano ad estinguersi senza che vi sia stata offerta, l'incanto è dichiarato deserto.

Se invece nell'ardere di una delle tre candelette si sieno avute offerte, si passa ad accenderne altre fino a che si abbiano offerte.

Nell'istante in cui una candela si estingue, ed è consumata senza offerte durante il tempo nel quale rimane accesa, e non siavi alterco fra gli astanti, che abbia interrotto il corso dell'asta, ha effetto l'aggiudicazione a favore dell'ultimo migliore offerente. Le offerte devono essere fatte in frazioni decimali nella proporzione determinata nell'avviso d'asta o da chi presiede all'incanto.

L'offerta condizionata non può assolutamente essere accettata.

Di tutte le operazioni dell'asta si stende a cura del Segretario su competente carta bollata analogo processo verbale, nel quale verranno indicate tutte le offerte fatte e in modo speciale la restituzione delle bollette di deposito o del deposito stesso. Il verbale d'asta va firmato dal Sindaco o da chi in sua vece presiede l'asta, dal deliberatario, da due testimoni e dal Segretario.

Il deliberatario, di cui sopra, non è a ritenersi tale in via assoluta se non in seguito all'esperimento dei termini dei fatali e quando appunto questo sia caduto privo d'effetto.

Per dar luogo all'esperimento dei fatali si deve pubblicare nel più breve tempo possibile altro avviso con cui si partecipa al pubblico la seguìta aggiudicazione, indicando il giorno e l'ora precisa in cui scade il periodo di tempo entro il quale si possa migliorare il prezzo dell'aggiudicazione, il qual periodo di tempo si chiama appunto *termine dei fatali*.

Questo termine è di quindici giorni e in casi speciali può essere ridotto

fino a giorni cinque. L' offerta da farsi non può mai essere inferiore al ventesimo del prezzo d'aggiudicazione.

Chi intendesse di fare l' offerta di aumento o di ribasso, deve presentarla al Comune corredata da tutti i documenti prescritti dal capitolato per gli oblatori.

In base a questa nuova offerta il Comune riapre l' asta cogli avvisi e colle norme sopra indicate, procedendo ad un nuovo incanto sul prezzo migliorato della nuova offerta.

Se a questo nuovo incanto non si presenta alcun offerente, l' asta rimane definitivamente aggiudicata a colui che fece l'offerta del ventesimo.

Se al contrario si presentano degli oblatori, allora si procede all' asta come all'incanto primitivo, e quegli che rimane deliberatario in quest'ultimo esperimento lo è definitivamente.

Ove non vi sia stata alcuna offerta di miglioramento del ventesimo durante il termine dei fatali, si avrà per deliberatario colui che fu ritenuto tale, e soltanto in via provvisoria, nel primitivo esperimento d' asta.

Qualora l' asta si volesse fare a schede segrete, l' Autorità comunale prestabilisce in una scheda suggellata il prezzo massimo o minimo pel quale si intende di aggiudicare l'oggetto messo all' asta. Questa scheda è deposta sul tavolo degli incanti all'aprirsi dell'asta.

Ciascun individuo che intende offerire all' asta, deve comprovare di aver fatto il deposito, non che di avere adempiuto a tutte le altre prescrizioni portate dall'avviso d' asta.

Ciascun offerente abilitato ad adire all'asta rimette in piego suggellato all' Autorità che vi presiede, la sua offerta. La stessa Autorità, suonata che sia l'ora prefissa al termine del ricevimento delle offerte, apre i pieghi in presenza dei concorrenti, e dà lettura del contenuto ad alta voce.

Dopo di ciò prende conoscenza della scheda d' ufficio del prezzo massimo o minimo e se dal confronto risulta un'offerta che raggiunga il detto prezzo, l'Autorità aggiudica il contratto al migliore offerente, salvo sempre l'esperimento del termine dei fatali. Se non havvi offerta che raggiunga il prezzo stabilito nella scheda d' ufficio, l' incanto è di nessun effetto.

Se per avventura vengono presentate due schede portanti un' uguale offerta, si eccita la gara tra i due offerenti ed in caso di rifiuto si passa a fare l'estrazione a sorte della scheda che deve essere preferita.

Nel caso che l' asta cada deserta almeno per due volte, perchè si aprì sopra un prezzo o troppo alto o troppo basso, a seconda dei casi, converrà nella rinnovazione dell' asta modificare il prezzo: e ciò sarà bene che sia preveduto nel capitolato d' asta approvato dal Consiglio comunale, col dare facoltà al Sindaco di decretare tale modificazione senza convocazione di nuovo Consiglio.

Così pure sarà bene inserire la clausola che la deliberazione avrà luogo al migliore offerente, se così parrà o piacerà all'Autorità municipale per liberarsi da certi individui già conosciuti per cattivi contraenti.

Se per avventura un' asta non possa assolutamente aver effetto per mancanza di oblatori, si potranno ricevere offerte private, provocando dal Consiglio quella decisione che credesse più opportuna, ove non abbia data tale facoltà alla Giunta, e salva l'approvazione del Prefetto, qualora fosse per occorrere, a senso dell' articolo 128 della Legge comunale 20 marzo 1865.

Il deliberatario, ritenuto definitivamente tale, deve addivenire col Comune alla stipulazione dell' atto contrattuale ; stipulazione da effettuarsi col Sindaco a ciò espressamente autorizzato dall'articolo 102, n° 5, della Legge comunale. Le spese del contratto sono sempre a ritenersi a carico del deliberatario.

La stipulazione del contratto può essere fatta o per scrittura privata o per atto pubblico: la prima può essere compilata anche dal Segretario comunale, ed il secondo necessariamente da pubblico notaio.

Quasi sempre nei contratti colle Amministrazioni comunali viene imposto l'obbligo di una cauzione. Se tale obbligo sussiste, non si procederà mai alla stipulazione dell' atto se non fu presentata e riconosciuta regolare ed idonea la prescritta cauzione.

La cauzione può essere personale, ed ha luogo quando si presenta una persona, ossia un fideiussore il quale dicesi *solidale*, se assume le obbligazioni del deliberatario come se fosse un altro condebitore ; e *semplice* se è tenuto responsabile soltanto nel caso che, escusso il debitore o deliberatario, non si ottenne da lui l'adempimento delle obbligazioni.

La cauzione può essere *reale* quando si offre un pegno sopra oggetti di valore o sopra carte del Debito Pubblico o sopra stabili (ipoteca). Offrendosi a pegno titoli del Debito Pubblico questi devono essere liberi e sciolti da ogni intestazione e da ogni vincolo a favore di terzi, e gli effetti consegnati vengono depositati presso l'esattore o tesoriere comunale, che ne fa analoga annotazione, ove la si voglia, per parte del Debito Pubblico.

Quando vien dato a pegno uno stabile, trovata regolare la garanzia per essere stata regolarmente comprovata la proprietà dello stabile stesso, e la sua libertà, nonchè il valore, si prenderà la debita iscrizione ipotecaria a favore del Comune, la quale iscrizione si otterrà in base ad una copia del contratto redatto da pubblico notaio, corredata da apposita istanza in duplice esemplare.

Su questi esemplari sarà steso dal conservatore delle ipoteche il certificato di seguìta iscrizione, ed uno sarà trattenuto presso di lui e l'altro restituito al Comune a prova del suo diritto.

Asta o licitazione privata è quella colla quale con avvisi particolari o pubblici si invitano a comparire quelle persone che si presumono essere idonee per l'oggetto posto in contratto.

L' impresa si aggiudica seduta stante e previe quelle modalità che si fossero prestabilite. Anche in questo caso si possono ammettere le offerte per iscritto, come pure la stipulazione del contratto può essere fatta a se-

conda della sua importanza nell'uno o nell'altro dei modi surriferiti, vale a dire o per scrittura privata o per atto pubblico.

I contratti a trattativa privata si fanno colle norme generali sancite dal Codice Civile, e in ispecial modo possono effettuarsi: 1° per mezzo di oblazione scritta a piedi dei quaderni d'onere o del capitolato; 2° con un atto di sommissione sottoscritto da colui che fa l'offerta; 3° o per mezzo di corrispondenza secondo l'uso di commercio.

Torna inutile il ricordare che in riguardo ai contratti, in tesi generale i Comuni non godono di alcuna esenzione nè di bollo, nè di registrazione. Epperciò il Segretario comnnale sarà tenuto, quando è chiamato egli stesso alla redazione dell'atto, a stendere gli atti sulla prescritta carta da bollo, ed a presentare l'atto stesso a tempo debito al competente ufficio di registro, versando la tassa richiesta a seconda dei casi, e per la quale non mancherà di chiederne l'anticipazione al deliberatario contraente.

Giurisprudenza.

Al n° 5. La stipulazione degli atti deliberati dal Consiglio comunale e dalla Giunta spetta al Sindaco in forza dell'articolo 102, n° 5, della Legge comunale. Non avrebbe quindi veruna esistenza legale un atto di vendita fatto a nome del Comune da alcuni Consiglieri comunali non riuniti in legittima adunanza, e non rappresentanti perciò il Comune (*Parere del Consiglio di Stato,* 27 *agosto* 1869).

Al n° 8. Secondo l'articolo 21, n° 25, della Legge sul bollo 14 luglio 1866 (in questa parte non modificata da quella 13 settembre 1874 e successive), non sono soggetti a tassa gli atti tutti relativi allo Stato Civile accennati nel n° 16 dell'articolo 20 che riguardano le persone povere, purchè in ciascun anno si faccia constare della povertà delle parti interessate mediante citazione dell' attestato a tale effetto rilasciato dall' Autorità di pubblica sicurezza che risiede nel luogo di domicilio delle parti stesse. Nel citato n° 16 dell'articolo 20 si contemplano i processi verbali, le istanze, le dichiarazioni, gli atti di notorietà, gli affissi di pubblicazione, ed ogni altro atto, sì per originale che per copia, riguardante lo Stato Civile. Ora si domanda se di fronte alle disposizioni dell'articolo 102, n° 8, della Legge comunale, che attribuisce all' Autorità municipale la facoltà di rilasciare certificati di povertà, possa l' Autorità di pubblica sicurezza rilasciare i certificati, di cui è parola al detto articolo 21, n° 25, della Legge sul bollo. A questa domanda si risponde affermativamente, trattandosi di espressa disposizione di una legge posteriore colla quale in via eccezionale, e limitatamente al caso da essa preveduto, fu attribuita la facoltà di cui è argomento all'Autorità di pubblica sicurezza (*Note del Ministero delle Finanze*, 19 e 23 *gennaio* 1867, *e parere del Consiglio di Stato*, 14 *febbraio dello stesso anno*).

Al n° 9. I comunisti non hanno nè possono avere ragione alcuna d'intervenire come terzi in una causa del Comune nè soli, nè in unione col Sindaco,

dovendo essere rappresentati pel loro interesse dalla persona determinata dalla legge e nel modo da questa stabilito (*Sentenza della Corte d' Appello di Bologna*, 14 *luglio* 1866).

— Nella facoltà data dal Consiglio comunale al Sindaco di sostenere una lite in primo giudizio si contiene implicitamente quella di sostenerla in grado d'appello: tanto più che l'interposizione dell'appello è di sua natura un atto conservatorio dei diritti del Comune, e come tale affidato al Sindaco dall'articolo 102 della Legge comunale. Non può fare difficoltà che il decreto della Deputazione provinciale contenente assenso alla lite, sia stato presentato dopo che erano già trascorsi i quindici giorni dalla inscrizione della causa a ruolo, se il Comune appellante fece in tempo utile la opportuna riserva di presentarlo (*Sentenza della Corte d'Appello di Torino*, 13 *luglio* 1867).

— Il Sindaco che sia stato autorizzato in prima istanza a sostenere un giudizio, non ha più bisogno di altra autorizzazione in grado di appello (1). È d'altronde la mancanza della predetta autorizzazione una nullità relativa, che non rende già inammissibile l'appello, ma non vi fa deliberare finchè non sia esibita. Infine la mancanza stessa non può essere rilevata d'ufficio dal Giudice (*Sentenza della Corte di Cassazione di Napoli*, 18 *luglio* 1879).

— Le disposizioni degli articoli 102, nº 9, e 108 della Legge comunale 20 marzo 1865, secondo cui il Sindaco rappresenta in giudizio il Comune sia come attore, sia come convenuto, ed in caso di assenza od impedimento del Sindaco o dell'Assessore delegato, le funzioni del primo sono esercitate dall'Assessore anziano, ed in mancanza anche di Assessore, dal Consigliere anziano, non derogano punto alle norme dettate relativamente alla notificazione degli atti di citazione dagli articoli 135, 138, 139 del Codice di Procedura Civile, giusta le quali non è essenzialmente necessario per la validità di una citazione che essa sia notificata alla persona stessa del convenuto, ma basta che in assenza di questo, la notificazione sia fatta nella casa in cui la persona fisica o morale ha la sua residenza, mediante consegna di copia ad uno della famiglia, o addetto alla casa, o al servizio del convenuto, e finanche, in mancanza di tutte queste persone, al portinaio della casa, o ad un vicino dell'abitazione. È perciò valida e regolare la citazione notificata ad un impiegato del Municipio in assenza del Sindaco, non come rappresentante del Comune, ma come rappresentante quella persona domestica a cui in assenza del convenuto, può validamente farsi la notificazione, abbia o no il detto impiegato l'incarico di ricevere notificazioni giudiziali (*Sentenza della Corte di Cassazione di Torino*, 25 *ottobre* 1879).

— Il Sindaco una volta che fu autorizzato a sostenere una causa del Comune non ha bisogno dell'autorizzazione del Consiglio comunale per appellare; nè tanto meno della relativa approvazione per parte della Deputazione provinciale. La mancanza d'autorizzazione del Sindaco a stare in

(1) Questa giurisprudenza è contraddetta dalla Corte di Cassazione di Torino.

giudizio non produce nullità assoluta di esso, ma solo impegna la responsabilità personale del Sindaco. Falsa è la teoria per la quale la parte di territorio di un Comune che non spettasse a questo od ai privati *uti singuli* appartenga alla generalità degli abitanti *uti universi*, quasi appendice o dipendenza della proprietà privata. Il Comune che possiede beni produttivi (pascoli) ha il diritto di lasciarne il godimento in natura alla generalità degli abitanti, ma ne conserva sempre la proprietà (*Sentenza della Corte d'Appello di Torino*, 20 *dicembre* 1879).

— La mancanza di autorizzazione nel Sindaco dal Consiglio comunale per rappresentare in giudizio il Comune, deve essere proposta in causa per conclusione specifica; e non proposta in tale forma, non deve su di essa pronunciare il Giudice (*Sentenza della Corte di Cassazione di Torino*, 12 *febbraio* 1880).

— L'irricevibilità del ricorso per irregolarità della autorizzazione al Sindaco ricorrente non può essere opposta per la prima volta all'udienza dalla Corte Suprema, ma deve opporsi nel contro-ricorso. In ispecie: se il ricorso in cassazione fu deliberato dalla Giunta municipale, se il Consiglio comunale già aveva deliberato di ricorrere contro una prima sentenza, e se il nuovo ricorso tende ad impugnare per lo stesso motivo la sentenza della Corte di rinvio, non può per la prima volta all'udienza della Corte Suprema opporsi che queste autorizzazioni non siano regolari e valide (*Sentenza della Corte di Cassazione di Torino*, 27 *febbraio* 1880).

— In una lite comunale il Sindaco non può produrre ricorso per cassazione senza speciale autorizzazione del Consiglio. Epperciò è inammissibile detto ricorso se non è esibita almeno nella discussione la riferita deliberazione consiliare, ed il ricorrente deve essere in proprio condannato al pagamento delle spese (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma, a Sezioni riunite*, 23 *marzo* 1880).

— Un pubblico ufficio (ad esempio di Sindaco di un Comune) è per sua natura continuativo, e non cessa col cambiare delle persone, che ne vengano investite (1). Quindi il mandato rilasciato da un Sindaco per rappresentare una Comunità in giudizio rimane fermo ed efficace, malgrado la nomina di un nuovo Sindaco, che lungi dal revocarlo, lo abbia tacitamente od espressamente riconfermato (2).

— Unici estremi onde far luogo a seconda proroga del termine per gli esami sono il consenso delle parti o la forza maggiore giustificata e dichiarata nel provvedimento di proroga (3). Non puossi argomentare al caso di

---

(1) (2) È evidente che il mandato rilasciato dagli Amministratori in tale qualità, vale come mandato del Corpo morale, e questo, non ostante la sostituzione dei suoi rappresentanti, continua sempre ad essere lo stesso.

È perciò che l'articolo 332 del Codice di Procedura Civile permette che si prosegua il giudizio senza rinnovazione della citazione, quand'anche la persona citata cessi dall'ufficio pel quale doveva comparire, se essa ha già costituito procuratore. In senso conforme vedasi la sentenza della Corte di Cassazione di Torino, 10 dicembre 1879.

(3) La disposizione dell'articolo 47 del Codice di Procedura Civile secondo la quale, trattandosi di

forza maggiore da allegate opposizioni dell'avversario nella esecuzione degli esami. Ciò tanto più se la parte stessa che insta la proroga, abbia a suo turno opposte altre eccezioni che furono respinte. Il rigore della stagione invernale non costituisce forza maggiore, nè può parlarsi d'inaccessibilità al luogo degli esami quando apposita ordinanza mandi ad escutersi i testi nell'ufficio di Pretura (*Sentenza della Corte d'Appello di Torino*, 19 *aprile* 1880).

Le Corte, ecc.

Ritenuto in fatto che nel giudizio di rivendicazione del fondo alla regione di Oromezzetto, promosso dal Comune di Rimasco contro Carlo Ragozzi, il Tribunale civile di Varallo, con sentenza 13 ottobre 1876, oltre all'aver ordinato l'accesso giudiziale sul luogo con intervento di perito, ammise i due capitoli di prova testimoniale avviati da Ragozzi, e tendenti nella sostanza a stabilire che quel fondo forma parte dell'Alpe Cassivera, di cui era già proprietario possessore il beneficio Ragozzi;

L'accennata sentenza fu confermata da altra di questa Corte, del 27 giugno 1879, colla quale, però, rispetto al primo capo, non assecondatasi l'istanza per l'accesso giudiziale, solo si mantenne l'incombente della verificazione della località controversa per mezzo di perizia;

Intrapresi gli esami davanti al Pretore di Scopa, delegato a riceverli, sorsero parecchie contestazioni, tra le quali quella se il procuratore Tonetti potesse ancora rappresentare il Comune di Rimasco, dal momento che Giacomo Casaccia, da cui aveva avuto mandato, non era più Sindaco, e quella se si potesse concedere al Ragozzi una nuova proroga;

Sugli insorti incidenti, il Pretore, con ordinanza del 27 settembre 1879, rimise le parti al Tribunale, e questo con sentenza del 31 successivo ottobre, fra le altre cose dichiarò legittima la rappresentanza del Comune, e respinse la domanda di proroga;

Da tale sentenza appellò il Ragozzi, riproponendo le conclusioni di prima sede;

Il Comune ne chiese la conferma;

Atteso, *sul primo punto di questione*, che non regge l'obbietto messo innanzi dal Regozzi che il Casaccia avendo cessato dalle funzioni di Sindaco, dacchè in sua vece vi era stato chiamato Carlo Bettoni, mancasse il procuratore Tonetti di veste per rappresentare il Comune di Rimasco. Di vero il Casaccia, nel conferire il mandato al Tonetti, non operò già qual persona privata e nel proprio interesse, ma nella sua qualità di Sindaco e nell'interesse del Comune;

Ora, malgrado l'avvenuta sostituzione del Bettoni al Casaccia, il pubblico ufficio di Sindaco non cessò, nè poteva cessare, e quindi il mandato al Tonetti doveva restar tuttavia fermo ed efficace finchè non fosse dal nuovo Sindaco revocato, e della revocazione si fosse fatta denuncia in causa;

Nella specie il Bettoni, non che lo abbia revocato, lasciò anzi che il Tonetti con-

---

termini prorogabili, non può accordarsi che una sola proroga salvo il caso di forza maggiore giustificata e dichiarata nel provvedimento di proroga o di consenso dato dalle parti, è applicabile anche al termine per fare gli esami testimoniali. In senso conforme vedansi le sentenze: della Corte di Cassazione di Torino, 4 dicembre 1868; della Corte d'Appello di Milano, 18 novembre 1873 e 22 settembre 1874; della Corte d'Appello di Genova, 2 aprile 1869; della Corte di Cassazione di Torino, 15 febbraio 1872; della Corte di Cassazione di Napoli, 17 gennaio 1876.

tinuasse il giudizio, ed in questa sede riconfermò al procuratore Ravasenga il mandato che al medesimo aveva conferito il Sindaco scaduto. Pertanto l'invocato articolo 332 del Codice di Procedura Civile è inapplicabile per non essersi avverato quel cambiamento di stato della parte, cui la legge avvisa, e di conseguenza cade la censura mossa dal Ragozzi alla sentenza appellata.

Sul secondo punto di questione: Premesso che il Pretore di Scopa con provvedimento del 21 agosto 1879, già accordava al Ragozzi una proroga di novanta giorni dalla scadenza del termine ordinario allora in corso;

Attesochè l'articolo 47, capoverso, del Codice di Procedura Civile statuisce che non può accordarsi che una proroga, salvo il caso di forza maggiore, giustificata e dichiarata nel provvedimento di proroga, o di consenso dato dalle parti;

Attesochè, nel difetto di consenso dell'avversario, correva obbligo al Ragozzi, nel porger domanda di un'altra proroga pel termine di un anno, di giustificare l'ostacolo di una forza maggiore, ciò che non fece, perchè forza maggiore non esisteva; parlò bensì il Ragozzi delle opposizioni sollevate dal Comune durante l'esecuzione degli esami; ma è evidente che da siffatte apposizioni non si può argomentare al caso di forza maggiore, tanto più che egli pure a sua volta altre ne ha sollevate che furono dal Pretore e dal Tribunale rigettate; insistè poi sopratutto sulla vicinanza della stagione invernale, e conseguente impossibilità di eseguire la prova testimoniale in luoghi che la neve ed i ghiacci avrebbero resi inaccessibili ma prescindendo da ogni altro riflesso, al Ragozzi dà perentoria risposta il provvedimento medesimo del 28 agosto accettato dal Comune, in cui il Pretore mandò a proseguirsi nell'ufficio di Pretura; laonde, nell'assenza così riconosciuta degli estremi indispensabili a legittimare una proroga ulteriore, il Tribunale a ragione la negò.

Per questi motivi, ecc.

— Sotto lo impero della Legge comunale e provinciale del 1865, non è richiesta pel rappresentante di un Municipio l'autorizzazione della Deputazione provinciale, affinchè come convenuto, si presenti in giudizio e si difenda. In quanto alla forma l'appellante figura da attore, ma nessuna azione va ad intentare. ed il fatto suo è di porre, come parte diligente, in riesame la difesa della prima istanza. E per conseguenza, riuscendo soccombente un Comune, convenuto in giudizio, nel caso che voglia appellare, il suo rappresentante non ha bisogno di autorizzazione per stare nel giudizio di appello. Il *jus singulare*, in quanto ai civili procedimenti, non può rimanere esclusivo ed emanciparsi per intero dagli ordinamenti e dalle altre disposizioni legislative di contemporanea esistenza. Epperò non vi ha bisogno di autorizzazione per un Municipio anche nel caso che voglia appellare contro un' ordinanza emessa dal Prefetto nella qualità di commissario ripartitore dei demanî per lo scioglimento della promiscuità degli usi civici (*Sentenza della Corte d'Appello di Trani*, 19 *maggio* 1880).

— Nelle cause del Comune, che rappresenta, il Sindaco non può essere sentito come testimone. I Consiglieri comunali possono essere assunti quali testimoni nelle stesse cause, quando l'oggetto del giudizio non riguarda le conseguenze e gli effetti di atti a cui siano intervenuti e quando non abbiano alcun interesse personale. I Consiglieri già usciti di carica

possono essere sentiti nell'interesse del Comune (*Sentenza della Corte d'Appello di Venezia*, 1° *luglio* 1880).

Al n° 11. Il Consiglio comunale o la Giunta municipale hanno diritto di revocare la sospensione pronunziata dal Sindaco degl'impiegati o salariati comunali di rispettiva nomina. La convenienza od inconvenienza della revoca non può dar luogo all'annullamento della deliberazione non costituente una violazione della legge (*Parere del Consiglio di Stato*, 19 *ottobre* 1869).

— Con la Legge forestale del 20 giugno 1877 si è compiuta per tal parte l'unificazione legislativa nelle diverse Provincie del Regno, e perciò rimasero abrogate le diverse leggi speciali forestali che vigevano prima nelle varie Provincie, e così quelle della Legge del 1826. Quindi è contrario alla legge il decreto prefettizio, col quale fosse stata annullata una deliberazione comunale di licenziamento dei guardaboschi, ritenendo ancora in vigore le disposizioni della Legge del 1826, e non applicabili al caso gli articoli 93, n° 2, e 102, n° 11, della Legge comunale, tanto più se si tratta di un bosco non compreso fra quelli vincolati; e così di una proprietà non soggetta alla legge forestale, per la tutela della quale il Comune è libero di provvedere, come a quella degli altri stabili comunali. Il licenziamento dei servienti del Comune, e così dei guardaboschi comunali, è riservato esclusivamente alla Giunta municipale, non al Consiglio comunale (*Parere del Consiglio di Stato*, 14 *febbraio* 1879).

— Un guardaboschi nominato con regolare decreto del Prefetto non è da considerarsi nel novero degli impiegati e salariati del Comune, che, ai termini dell'articolo 102, n° 11, della Legge comunale e provinciale, 20 marzo 1865, il Sindaco può sospendere riferendone alla Giunta ed al Consiglio nella prima adunanza secondo le rispettive competenze di nomina. Un guardaboschi d'altronde, munito della sua patente, non solo può, ma deve per l'esercizio delle sue funzioni, andare armato a norma dei regolamenti, e così asportare lo schioppo. L'ordine di sospensione che provenga solamente dal Sindaco manca di forza legale, siccome quello che parte da un'Autorità incompetente; e quindi non può avere per effetto di privare un guardaboschi della sua patente, e del diritto di portar l'arma (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma*, 2 *giugno* 1879).

Al n° 12. Negl'incanti per l'appalto di lavori nei quali l'aggiudicatario fece cessione dell'appalto ai figli dell'Assessore comunale funzionante da Sindaco e che presiedette gli atti d'asta, sebbene consti moralmente dall'insieme delle circostanze di fatto che si mirò a favorire i figli di tale Assessore, non si può contestare la piena legalità dell'atto degl'incanti, come neppure quello della cessione dell'appalto. Non si verifica la nullità stabilita dall'articolo 1457 del Codice Civile contro gli Amministratori dei Comuni che fanno, anche per interposta persona, contratti loro vietati, quando non sia dimostrato che i figli dell'Assessore ottennero la cessione dell'appalto, non per loro, ma per conto del padre. Un contratto stipulato con persone non escluse dalla legge e rivestito di tutte le formalità che la legge prescrive, non

può farsi cadere in via amministrativa solo perchè si presume una frode (*Parere del Consiglio di Stato*, 14 *aprile* 1880).

Riforme.

Noi siamo d'avviso che il Sindaco non debba essere, come suol dirsi, il presidente nato del Consiglio e della Giunta, e ciò sul riflesso che come tale potrebbe menomarsi in lui, nello attrito delle discussioni, quel certo prestigio e quella certa preminenza che egli ha qual capo dell' Amministrazione comunale e quale ufficiale del Governo. Per cui sarebbe bene che egli, pur mantenendo il primo seggio nel Consiglio e nella Giunta, non avesse nelle adunanze di questi due Corpi una direzione materiale, ma puramente morale ed onorifica di suprema sorveglianza e controllo e con voto preponderante in caso di parità di suffragio in qualche deliberazione.

Per la qual cosa, secondo noi, nella prima adunanza di ogni sessione si dovrebbe procedere, a maggioranza assoluta di voti, alla nomina del presidente del Consiglio che sarebbe pure presidente della Giunta.

Articolo 103.

Quale ufficiale del Governo è incaricato sotto la direzione delle Autorità superiori:

1° Della pubblicazione delle léggi e degli ordini e dei manifesti governativi;

2° Di tenere i registri dello Stato Civile a norma delle leggi;

3° Di provvedere agli atti che nell' interesse della pubblica sicurezza e della igiene pubblica gli sono attribuiti o commessi in virtù delle leggi e dei regolamenti;

4° D'invigilare a tutto ciò che possa interessare l'ordine pubblico;

5° Di provvedere alla regolare tenuta del registro di popolazione;

6° D'informare le Autorità superiori di qualunque evento interessante l'ordine pubblico;

7° Ed in generale di compiere gli atti che gli sono dalle leggi affidati.

I Consiglieri comunali che surrogano il Sindaco saranno essi pure riguardati quali ufficiali del Governo (1).

---

(1) Vedi il Decreto del 26 aprile 1866.

Oltre quelli indicati dalla Legge comunale e dalla Legge di pubblica sicurezza, nei Comuni ove non siavi apposito ufficio, il Sindaco: *a)* riceve le dichiarazioni di domicilio di cui all' articolo 17 del Codice Civile; *b)* sorveglia e dirige le carceri esistenti fuori del capo-luogo del Circondario; *c)* coopera alla formazione dei ruoli delle somministrazioni militari, e provvede all' esecuzione delle somministrazioni stesse dovute alle truppe in marcia, in distaccamento ed agli alloggiamenti, in ciò che riguarda i Comuni (Vedi il Regolamento approvato colle Patenti 9 agosto 1836); *d)* paga l'indennità di via ai militari in viaggio (Regio Decreto 18 agosto 1872); *e)* coopera al censimento della popolazione (Legge e Regolamento 4 luglio 1857). Compie gli atti delegati a lui: 1° dalla Legge

Commenti.

Fra le tante e tante attribuzioni del Sindaco havvi pur quella di ricevere in consegna gli oggetti mobili trovati. A questo proposito crediamo opportuno di riassumere le disposizioni che regolano la materia.

Chi trova un oggetto mobile, che non sia tesoro (1), deve restituirlo al precedente possessore; e se non lo conosce, deve consegnarlo al Sindaco, il quale deve notificare al pubblico l'avvenuta consegna. Passati due anni dal giorno della seconda pubblicazione, senza che si presenti il proprietario a reclamare la cosa, questa od il prezzo ricavatone qualora per ispeciali ragioni sia stata venduta (trattandosi per esempio, di cosa soggetta a deperimento, per cui non sia possibile la di lei conservazione), viene data a colui che l'ha trovata.

Ciò se il proprietario, come abbiamo detto, non si presenta a reclamarla giustificandone la proprietà: chè se si presentasse, la cosa od il prezzo deve essergli senza dubbio restituito, ed il reperitore non ha altro diritto, che di ripetere dal medesimo un premio, che è dalla legge stabilito nel decimo della somma o del prezzo comune della cosa trovata; però se tal somma o prezzo eccede 2000 lire, il premio per il di più dev'essere della vigesima parte (Vedi gli art. 715 a 718 del vigente Codice Civile).

Termineremo coll'avvertire che colui che si appropriasse oggetti ritrovati o trascurasse di farne la denuncia, si rende colpevole di un reato punito dal vigente Codice Penale.

Giurisprudenza.

Al n° 1. Non compete agli uffici comunali alcun diritto per le pubblicazioni e pei certificati d'affissione degli avvisi d'asta emessi dalle pubbliche

---

sul reclutamento dell'esercito, 26 luglio 1876 e relativo Regolamento 30 dicembre 1877; 2° dalla Legge sulla pubblica istruzione, 13 novembre 1859, e 15 luglio 1877 sull'obbligo della istruzione elementare: 3° dalla Legge sull'ordinamento giudiziario 8 giugno 1874, secondo la quale, nei luoghi ove non v'è un Delegato mandamentale esercita le funzioni di Pubblico Ministero presso le Preture con facoltà di sostituirvi un Consigliere o il Segretario comunale, e dalla successiva 23 dicembre 1875 in quanto riguarda la Commissione mandamentale per la formazione della lista mandamentale dei Giurati: 4° dalla Legge sulla Guardia nazionale, 4 marzo 1848 e 4 agosto 1861 sulla Guardia nazionale mobile, e dalle altre che a quelle hanno fatto aggiunte e modificazioni: 5° dalla Legge sulle vaccinazioni, 14 giugno 1859; 6° dal Codice di Procedura Penale 26 novembre 1865, secondo il quale il Sindaco è annoverato fra gli uffiziali di polizia giudiziaria: 7° dalla Legge sui lavori pubblici 20 marzo 1865 per gli uffici che gli sono delegati per la riparazione e conservazione delle strade vicinali, e costituzione dei relativi Consorzi: 8° dalla Legge sulla sanità pubblica, 20 marzo 1865, allegato *C*, e relativo Regolamento 6 settembre 1874, nei quali sono delineati i suoi speciali obblighi, ecc.

(1) Il tesoro definiscesi: *Vetus depositio pecuniae cujus non extat memoria*; « Un deposito antico di cose mobili (specialmente preziose), di cui s'ignora il padrone (Leg. 31, § 1, *De adquir. rer. dom.*) ». Anche per le leggi vigenti per tesoro s'intende qualunque oggetto mobile di pregio che sia stato nascosto e del quale nessuno possa provare di essere proprietario. Il tesoro trovato nel fondo altrui appartiene per metà a chi lo scopre e per metà al padrone del fondo in cui è scoperto; a meno che non fosse rinvenuto per apposite indagini fatte fare dal proprietario del fondo: nel qual caso s'appartiene tutto a lui. Così anche per le Leggi Romane (§ 39, Inst., *De rer. div.* ecc., e Leg. un., Cod.. *De thesaur.*).

Amministrazioni, ritenendosi dette pubblicazioni come obbligatorie, giusta il disposto dell'articolo 82 del Regolamento sulla contabilità generale, e dell'articolo 103, n[1] 1 e 7, della Legge comunale (*Nota del Ministero dell'Interno*, 29 *aprile* 1874).

Al n° 2. È inammissibile la domanda del Pubblico Ministero tendente ad ottenere l'autorizzazione giudiziale pel Sindaco di un Comune, di munire della sua firma nella qualità di ufficiale dello Stato Civile, atti di nascita e di morte ricevuti dal Segretario comunale, all'uopo delegato, ma morto prima di firmarli (*Sentenza della Corte d' Appello di Venezia*, 25 *settembre* 1879).

— Quando si tratta di Comuni divisi in sezioni o quartieri, e nei quali vi siano distinti uffici di Stato Civile, è da annullarsi, per incompetenza dell'ufficiale procedente, il matrimonio celebrato in una sezione diversa da quella propria di domicilio o residenza degli sposi (*Sentenza della Corte d'Appello di Napoli*, 6 *febbraio* 1880).

— Gli atti dello Stato Civile in cui fu omessa la firma dell'ufficiale che ne presenziò la formazione e che poscia si rese defunto, possono essere sottoscritti dal Sindaco, quando però il Tribunale, convintosi in seguito alle indagini e verificazioni assunte della reale celebrazione di essi avanti il predetto ufficiale, abbia espressamente autorizzato il Sindaco a firmarli (*Sentenza della Corte di Cassazione di Firenze*, 19 *febbraio* 1880).

La Corte, ecc.

. . . . . Attesochè dalle copie degli atti autenticate dal Sindaco come conformi ai registri originali dello Stato Civile, risulti essere stati tutti quegli atti formati secondo le norme prescritte dagli articoli 252 e 253 del Codice Civile: e che solo manca l'ultima formalità dal secondo dei detti articoli richiesta, cioè la sottoscrizione dello ufficiale dello Stato Civile:

Attesochè, se non poteva cader dubbio che siffatta colpevole omissione dovesse essere riparata affinchè gli atti in esame, presentandosi nella loro estrinseca forma completi e perfetti, acquistassero quella forza probatoria, che per volere di legge non può essere distrutta se non per querela di falso (Codice Civile, art. 363), non pienamente confacente allo scopo apparisce per altro il modo di riparazione proposto al Tribunale dal Pubblico Ministero, e consistente nell'autorizzare senz'altro il Sindaco ad apporre agli atti la sua firma in luogo di quella omessavi dall'ufficiale oggi defunto. E in vero, se è indubitato che il Sindaco, non essendo stato presente alla celebrazione degli atti, nulla vide, nè seppe, e nulla quindi può per propria scienza accertare in proposito, ognun vede che la semplice apposizione della sua firma nulla aggiungerebbe alla fede degli atti stessi, e che la loro riparazione con questo mezzo sarebbe una riparazione di mera apparenza;

Attesochè allora soltanto si ravvisi possibile il raggiungere con effetto lo intento di dare alla firma del Sindaco quella stessa legale efficacia che avrebbe avuto la firma dell'ufficiale che assistette agli atti, quando i Giudici, prima di concedere la domandata autorizzazione del Sindaco, essi medesimi, mediante quelle verificazioni, informazioni, ed indagini che credano all'uopo necessarie, sieno giunti a convincersi che gli atti furono veramente celebrati avanti a quello ufficiale che trascurò poi di chiuderli colla sua sottoscrizione;

Attesochè, siffatto procedimento, se non dettato espressamente dalla legge per

la specie in esame, possa ben desumersi per argomento di analogia, come accenna la sentenza denunziata dalle disposizioni dell'articolo 366, che provvede al caso, in cui gli sieno stati omessi, distrutti o smarriti. Essa si presenta poi ad ogni modo indispensabile, se si consideri, che altrimenti l'autorizzazione giudiziaria emessa senza veruna cognizione di causa, si ridurrebbe ad una nuda formalità, che non risponderebbe alla gravità ed alla importanza pel fine per cui viene domandata.

Per questi motivi, rigetta il ricorso del Pubblico Ministero presso la Corte di Appello di Venezia.

Al nº 3. La Corte di Cassazione di Torino, colla sentenza 10 marzo 1873, giudicò che il provvedimento per motivi d'igiene pubblica, nella specie per lo spurgo e la riparazione di un condotto immondo entra nella cerchia delle attribuzioni amministrative che sono conferite al Sindaco dagli articoli 103 e 104 della Legge comunale; che contro tale provvedimento si può reclamare all'Autorità superiore amministrativa, ma non mai all'Autorità giudiziaria, la quale, incompetente a conoscere della opportunità e convenienza del medesimo, e del modo con cui fu eseguito, non potrebbe nemmeno dare ascolto al reclamo, che per tali ragioni si movesse, circa la spesa occorsa per quell'opera; che invece rientra nella competenza dell'Autorità giudiziaria l'azione d'impugnare siccome illegale ed erroneo il riparto fatto dal Sindaco della spesa in parola.

— Il Sindaco o l'Assessore da esso delegato, che ne fa le funzioni, nell'emettere un provvedimento nell'interesse pubblico (nella specie un'ordinanza per la demolizione di una casa minacciante rovina), opera non già come amministratore o gerente del Comune, ma come agente governativo, e che in tale qualità, ai termini dell'articolo 103 della Legge comunale e provinciale esercita tutte quelle facoltà che gli sono attribuite o commesse dalle leggi e dai regolamenti; ed in forza del successivo articolo 104 appartiene anche al Sindaco di fare i provvedimenti contingibili ed urgenti di sicurezza e di igiene pubblica, e di far eseguire gli ordini a spese degli interessati. Perciò il merito intrinseco di questa specie di provvedimenti amministrativi è sottratto alla cognizione dell'Autorità giudiziaria, ma all'Autorità amministrativa medesima gerarchicamente superiore appartiene di provvedere ai reclami di chi si pretende danneggiato nel proprio interesse; e ciò in base al principio della separazione e indipendenza reciproca delle due Autorità, ciascuna delle quali avendo un obbiettivo diverso, esplica in un modo diverso la sua azione. Ove poi la questione non versi sul merito della ordinanza municipale, nè si riferisca al casamento che doveva essere demolito, ma sì bene alle conseguenze di fatto, in quanto che la demolizione del detto edificio avrebbe cagionata la caduta di un altro casamento attiguo, il conoscere della domanda, a titolo di rivalsa, della condanna al pagamento, trattandosi in questo caso di un fatto indipendente dall'atto amministrativo, è di competenza dell'Autorità giudiziaria (*Decreto del Consiglio di Stato*, 23 *marzo* 1875).

Al nº 4. Il Sindaco che con ordinanze provvede ad assicurare il transito sulle strade comunali, agendo in ciò come ufficiale del Governo

non impegna coi suoi atti la responsabilità del Comune (*Sentenza della Corte di Cassazione di Napoli*, 22 *novembre* 1879).

In fine. Se è vero che nei Comuni, ove non siavi un ufficiale di pubblica sicurezza, il Sindaco, o chi ne fa le veci, ne esercita le attribuzioni sotto la direzione del Prefetto o del Sotto-Prefetto, non è però men vero che da ciò non ne consegue, per alcuna disposizione di legge, che il Sindaco in cotesti Comuni possa di sua arbitraria autorità concedere, nè verbalmente, nè per iscritto, la licenza di asportare armi contro le prescrizioni dei vigenti regolamenti, e tanto meno attribuire la qualità di agente della pubblica sicurezza, ad un agente qualunque del Comune, senza la nomina o l'autorizzazione superiore del Prefetto. Ben lungi che una simile arbitraria facoltà si possa desumere dalla disposizione dell'articolo 4 della Legge di pubblica sicurezza, essa è indubbiamente esclusa dalle combinate disposizioni degli articoli 5, 6, 7 ed 8, rettamente interpretate dalla Legge medesima (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma*, 5 *maggio* 1880).

Articolo 104.

Appartiene pure al Sindaco di fare i provvedimenti contingibili ed urgenti di sicurezza ed igiene pubblica sulle materie di cui al n° 6 dell'articolo 138, e di far eseguire gli ordini relativi a spese degl' interessati, senza pregiudizio dell'azione penale in cui fossero incorsi.

La nota di queste spese è resa esecutoria dal Prefetto, sentito l'interessato, ed è rimessa all' esattore che ne fa la riscossione nelle forme e coi privilegi fiscali determinati dalle leggi.

Commenti.

I provvedimenti dati dal Sindaco in base a quest'articolo devono ritenersi decretati da lui come ufficiale del Governo, e quindi non risponderebbe per questi che davanti al Governo. Casi urgenti di sicurezza potrebbero essere quelli di incendi, di innondazioni, ecc., e di igiene pubblica quelli d'epidemia, contagi, epizoozie, ecc.

Giurisprudenza.

La *Rivista amministrativa*, 1861, manifestava il seguente parere sull'applicazione dell' articolo 101 della Legge comunale del 23 ottobre 1859, 104 di quella vigente: « Appartenendo al Sindaco il diritto di dare e di fare nei contingenti ed emergenti casi gli opportuni provvedimenti di sicurezza ed igiene pubblica, anzi di fare eseguire gli ordini relativi, devesi conchiudere che il legislatore volle in mancanza di una legge, ossia dei regolamenti locali sulle materie, lasciare al senno, allo zelo ed alla prudenza del Sindaco di dare e di fare nei casi contingibili i relativi provvedimenti per tutelare la pubblica sicurezza, introdurre e mantenere la

polizia dei locali abitati e simili. Sarebbe infatti assurdo che nei Comuni tuttora mancanti dei regolamenti di polizia, o per negligenza, o per incontrate difficoltà nel prepararne il progetto, o per attenderne l'approvazione, rimanesse paralizzata l'azione del Sindaco, uffiziale del Governo.

« Non devesi supporre che nella legge si contenga una disposizione, che distrugga e paralizzi l' effetto del prescritto di altre disposizioni nella stessa contenute, le quali accordano speciali attribuzioni e speciali doveri nell'interesse della pubblica sicurezza, attribuzioni e doveri che nella loro esecuzione richiedono generalmente la più sollecita azione del Governo e di chi lo rappresenta » (1).

— Essendo il Sindaco l'agente attivo ed il funzionario governativo del Comune, come sovra abbiamo notato, nelle facoltà conferitegli dall'articolo 104 della Legge comunale, non può essere surrogato dal delegato di sicurezza pubblica, il quale può limitatamente esercitare quelle dategli dalla Legge del 20 marzo 1865 (2).

— I provvedimenti in via di urgenza che per le facoltà derivanti dagli articoli 104 della Legge comunale e 29 della Legge sulla sanità pubblica, possono essere adottati dai Sindaci a carico dei privati, non sono impugnabili davanti l'Autorità giudiziaria. Imperciocchè assumendo il Sindaco in coteste attribuzioni il carattere di ufficiale del Governo, dipende necessariamente dal Potere amministrativo; e finchè perdura in tali funzioni non entra nei rapporti coll'Autorità giudiziaria, la quale non può modificare o rimuovere gli atti del Potere amministrativo, ma è chiamata soltanto a pronunciare sulle conseguenze, che ne derivano al privato. La giurisprudenza non si è mai dipartita da questa massima; onde è che volendosi oppugnare nel merito qualche provvedimento della specie, non resta altra strada aperta che quella del ricorso in via gerarchica. A ciò provvede l'articolo 251 della Legge comunale, il quale è così concepito:

---

(1) Su questo proposito la Corte di Cassazione, già sedente in Milano, con sentenza 12 marzo 1863, ritenne che le ordinanze dei Sindaci nei casi di urgenza non hanno d'uopo di alcuna approvazione siano anche non stati debitamente approvati i locali regolamenti: di tal che debbono considerarsi quali atti indipendenti da questi.

Attesochè, esso diceva, se per mancanza del preindicato Regio Decreto deve aversi per inefficace il regolamento deliberato dal Consiglio di Dongo, comunque munito dell' approvazione prefettizia, tale peraltro non è a considerarsi il manifesto, regolarmente pubblicato dal Sindaco di quel Comune, che proibiva la vendemmia prima del giorno 25 settembre 1863, perchè rivestendo tutti i caratteri di un provvedimento di urgenza dato da un funzionario investito dal citato articolo 101 dell'autorità di emanarlo, diveniva perciò obbligatorio per tutti i proprietari e possessori di terreni nel territorio del Comune.

Che il riferimento all'articolo 132 menzionato nell' antecedente articolo 101 di detta Legge non concerne altrimenti la necessità dell'approvazione regia pei provvedimenti dei Sindaci, ma la designazione specifica delle materie costituenti il soggetto dei provvedimenti medesimi e le norme per la relativa emanazione, che come si è già avvertito, non furono mai fino ad ora pubblicate; lo che si deduce non solo dallo stesso tenore letterale dell'articolo 132 che parla solamente di regolamenti come bisognevoli dell'approvazione sovrana per la loro efficacia, ma eziandio dalla riflessione che i provvedimenti del Sindaco, avendo per oggetto emergenze urgenti secondo le espressioni dell'articolo 101, riuscirebbero il più delle volte illusorî quando si dovesse aspettare la sanzione reale.

(2) In ordine a questa non ammissibile surrogazione si pronunziò il Consiglio di Stato col parere 15 dicembre 1860.

« A meno che non sia diversamente stabilito pei singoli casi, è ammesso il ricorso in via gerarchica contro le deliberazioni delle Autorità inferiori› e questo ricorso sarà prodotto all'Autorità superiore nel termine di giorni trenta dalla intimazione della deliberazione contro la quale si ricorre » (1) (*Parere del Consiglio di Stato*, 9 *aprile* 1861).

— Il Sindaco nell'esercizio delle facoltà derivanti dall'articolo 104 della Legge comunale non ha altra guida che la propria coscienza ed i principi generali di amministrazione, i quali vogliono che nel provvedere alle pubbliche necessità si debba sacrificare meno che sia possibile l'interesse privato. Onde è che quando l'emergenza sia tale, che permetta senza pericolo di prevenirne gl' interessati, è suo dovere di farlo, ed invitarli ad eseguire essi stessi quei lavori che l' igiene e la sicurezza pubblica esigono, tanto più che tali lavori, secondo il citato articolo 104 devono eseguirsi a loro spese. Quando invece il caso fosse di tanta urgenza che qualunque indugio potesse riuscire pericoloso, non vi ha dubbio, ed anzi è già stato deciso dai Tribunali, che il Sindaco può provvedere senz' altro alla esecuzione di quelle disposizioni che per soddisfare alle esigenze dell'ordine pubblico abbia emanato (*Rivista amministrativa*, 1864).

— La vendemmia va annoverata tra gli oggetti di polizia municipale sui quali appartiene al Sindaco, giusta l'articolo 104 della Legge comunale, di dare gli opportuni provvedimenti. E però anche in mancanza del Decreto Regio di cui all'articolo 132 della detta Legge, deve ritenersi efficace ed obbligatorio il manifesto regolarmente pubblicato dal Sindaco di un Comune che proibisce la vendemmia prima di un'epoca determinata. Un tale manifesto rivestendo tutti i caratteri di un provvedimento di urgenza non abbisogna di sanzione sovrana (*Sentenza della Corte di Cassazione di Milano*, 12 *marzo* 1864).

— Nulla deve sfuggire alla vigilanza del Sindaco, perchè in ogni modo sia tutelata nel perimetro della propria giurisdizione amministrativa la pubblica igiene; e così è che il Sindaco ha competenza di provvedere tanto ai luoghi pubblici quanto alle abitazioni ed ai siti destinati soltanto ad uso di privati. Nei luoghi pubblici la vigilanza del Sindaco si estende: 1° Agli alimenti ed alle bevande posti in commercio corrotti od alterati, od in condizioni tali da renderli nocivi; 2° Alla rimozione degli oggetti che siano cagione d'insalubrità. In quanto alle abitazioni ed ai siti destinati soltanto ad uso di privati, i Sindaci possono dare gli ordini opportuni, ed all'uopo farli eseguire di ufficio, al fine di rimuovere le cause d'insalubrità al vicinato. Nell'esecuzione poi dei regolamenti comunali di pubblica igiene i Sindaci hanno facoltà di far provvedimenti contingibili

---

(1) È bene qui notare a scanso di equivoci, che le espressioni della legge contro le deliberazioni della Autorità inferiori comprendono nella loro generalità i reclami contro qualunque Autorità, sieno funzionari, Consigli civici, o Autorità governative; in conseguenza si è ritenuto che qualunque privato può ricorrere contro i provvedimenti governativi di carattere amministrativo, per ottenere la riparazione del pregiudizio sofferto.

ed urgenti. A ciò si riferisce l'articolo 104 della Legge comunale e provinciale del 20 marzo 1865, così concepito: « Appartiene pure al Sindaco di fare provvedimenti contingibili ed urgenti di sicurezza ed igiene pubblica sulle materie, di cui al n° 6 dell'articolo 138, e di far eseguire gli ordini relativi a spese degli interessati, senza pregiudizio dell'azione penale, in cui fossero incorsi. La nota di queste spese è resa esecutoria dal Prefetto sentito l'interessato, ed è rimessa all'esattore, che ne fa la riscossione nelle forme e coi privilegi fiscali determinati dalle leggi ». Questa facoltà, osserva il De-Sterlich (*Annotazioni alla Legge comunale e provinciale*, pag. 157), non poteva essere data ad altri che al solo Sindaco; dappoichè essendo egli l'agente attivo ed il funzionario governativo nel Comune, è nella natura stessa delle sue funzioni ch' egli esclusivamente possa dar provvedimenti istantanei in fatto di sicurezza e di sanità pubblica.

— In ordine alle facoltà discrezionali competenti al Sindaco in forza dell' articolo 104 della Legge comunale, di fare i provvedimenti contingibili ed urgenti di pubblica igiene, è d'uopo osservare che ove gli interessati non vi si uniformino, ha egli il potere di coercirli economicamente facendo esso d'ufficio ciò che altrimenti avrebbero dovuto fare gli interessati medesimi per la esecuzione degli ordini dati. L'inadempimento però degli interessati all' ingiunzione del Sindaco non costituisce contravvenzione, ma li espone bensì ai provvedimenti di esecuzione di ufficio.

— Non si possono determinare *a priori* attesa la loro grande varietà, i casi nei quali il Sindaco può dare provvedimenti per la tutela della sicurezza ed igiene pubblica, a mente dell' articolo 104 della Legge comunale, dovendosi in massima ritenere che il potere dalla legge dato al Sindaco in tali casi ha fondamento nel pubblico bisogno, che si manifesti repentinamente e renda indispensabile il ricorso a provvedimenti subitanei e straordinari. Epperò il giudizio sulla esistenza delle condizioni, nel cui concorso il Sindaco può emanare gli anzidetti provvedimenti, dipende dallo esame di ciascuna contingenza particolare. In ispecie, venendosi in un Comune a rendere insufficiente ai bisogni un ospedale destinato a raccogliere i malati febbricitanti, il Sindaco può ordinare che si occupino locali appartenenti ad altri istituti pii, massime se aventi attinenza colla beneficenza ospitaliera, alle sole condizioni che gli istituti stessi non siano impediti nell'esercizio della beneficenza loro speciale, che non venga aggravio o danno alla loro azienda economica, e che l'occupazione non duri oltre lo straordinario bisogno. Nella pratica è però conveniente che il Sindaco, prima di procedere di autorità per queste occupazioni, esperimenti la via degli accordi consensuali.

— In base agli articoli 104 della Legge comunale ed 88 della Legge di pubblica sicurezza furono fatti alla *Rivista amministrativa* i seguenti quesiti:

a) « Può un Sindaco, all'appoggio dell'articolo 104 della Legge comunale, provvedere di urgenza a che sia sgombrato un magazzino di materie

nocive alla sicurezza e sanità pubblica senza attendere al disposto dell'articolo 88 della Legge di pubblica sicurezza? »

b) « Potranno intendersi le facoltà accordate dal menzionato articolo 104 della Legge comunale, subordinate all'articolo 88 della Legge di pubblica sicurezza? »

c) « Se l'articolo 104 della Legge comunale concede facoltà eccezionali in vista dell'urgenza, potrà il Sindaco provvedere, esista o no la dichiarazione, di cui parla l'articolo 88 della Legge di pubblica sicurezza? »

d) « L'articolo 88 della Legge di pubblica sicurezza riguarda solo l'esercizio di alcune indnstrie, che possono essere nocive alla sanità pubblica, o si estende anche a tutte le materie che possano nuocere alla pubblica salute? »

La *Rivista* rispondeva: 'Crediamo che si possa senza alcuna esitanza rispondere affermativamente. Infatti la Legge comunale all' articolo 104 dà facoltà al Sindaco di fare i provvedimenti contingibili ed urgenti di sicurezza e di igiene pubblica sulle materie che di regola formano oggetto dei Regolamenti di polizia locale, di cui all' articolo 138 della stessa Legge. Per ciò che riguarda più specialmente la igiene, le facoltà del Sindaco sono determinate dagli articoli 28 e 29 della Legge sulla sanità pubblica. Ivi è detto che i Sindaci vegliano nel proprio Comune all' osservanza delle leggi e regolamenti di polizia sanitaria e che la loro vigilanza nei luoghi pubblici si estende agli alimenti o alle bevande corrotte e nocive poste in commercio, e alla rimozione degli oggetti che sono causa d' insalubrità; nei luoghi privati è limitata a dare gli ordini opportuni, ed all'uopo farli eseguire d' ufficio al fine di rimuovere le cause d' insalubrità al vicinato. Quindi allorchè risulti al Sindaco che in un locale destinato ad uso privato esistono materie nocive all'igiene pubblica, egli ha dovere di dare gli ordini opportuni per la loro rimozione, e all'occorrenza può agire d' ufficio. Questa facoltà gli è accordata dalla legge in modo assoluto e non trova altro limite, che nel prudente arbitrio del Sindaco, il quale vorrà restringere le sue provvidenze a quelle sole che valgono a guarentire la salubrità del luogo senza recare al privato un danno il quale non trovasse nella necessità la sua giustificazione.

L'articolo 88 della Legge di pubblica sicurezza, il quale provvede quanto all'impianto ed esercizio delle fabbriche o depositi insalubri, è inapplicabile al caso. Esso contempla soltanto le manifatture, fabbriche o depositi dal cui esercizio possono venire danni alla salubrità del vicinato, ossia quegli stabilimenti industriali, in cui si trattano sostanze o derrate di tal natura, che nei centri di popolazione agglomerata possono recare nocumento o disagio alla popolazione stessa; e non riguarda punto i semplici depositi di sostanze nocive, che non siano conseguenza di uno stabilimento industriale. A questi provvedono la Legge comunale e quella sulla sanità pubblica, e la procedura per il loro sgombro è affatto sommaria, laddove per quelli accennati nell' articolo 88 della Legge di pubblica sicurezza debbono intervenire la dichiarazione della Deputazione provinciale e l'ap-

provazione del Prefetto per trattarsi di materia importante e da cui può scaturire la rovina totale di un industriante (1).

— Se per ragioni speciali venga nominato ed inviato in un Comune un apposito delegato per farvi il servizio di pubblica sicurezza, questi resta con ciò sostituito in tale rapporto al Sindaco e riunisce in sè tutte le facoltà, che a quest' ultimo la legge accorda in detta materia. Quindi se per motivi di sicurezza e d'ordine pubblico, il delegato abbia proibita una processione, deve ritenersi aver fatto uso d'un potere, che non può essergli contestato; ed essere punibile, a senso degli articoli 104 e 146 della Legge comunale e provinciale, il parroco che vi abbia contravvenuto. Il termine di tre giorni per notificare le sentenze contumaciali, di cui è cenno all'articolo 322 del Codice di Procedura Penale, non è stabilito a pena di nullità. Il tentativo di conciliazione, di cui si fa menzione all'articolo 148 della Legge suddetta, è prescritto per le contravvenzioni a regolamenti locali, non per quelle a ordinanze emanate dal Sindaco, o da chi per lui, a forma dell'articolo 104 di detta Legge.

— Può il Sindaco in forza dell'articolo 104 della Legge comunale ordinare la pulitura dei camini delle case, all'effetto d'impedire incendi. I contravventori a quest'ordine vanno soggetti alle pene di polizia sancite dal Codice penale. A nulla giova che l'ordine sia stato sottoscritto invecechè dal solo Sindaco, anche dai membri della Giunta municipale: imperocchè la circostanza dello avere il Sindaco consultato la Giunta, e fatta figurare nella ordinanza, non tolse all' ordinanza medesima, intestata, firmata e notificata dal Sindaco, la natura di provvedimento emanato da esso (*Sentenza della Corte di Cassazione di Torino*, 31 *luglio* 1866).

— Deve considerarsi come provvedimento contingibile ed urgente di sicurezza pubblica, demandato dalla legge al Sindaco, l'ordine da questo emanato che i portici delle case debbano ad una data ora di notte essere illuminati, od altrimenti che le porte debbano essere chiuse per togliere nascondigli ai malfattori (*Sentenza della Corte di Cassazione di Torino*, 9 *giugno* 1866).

— Siffatto provvedimento è nella competenza del solo Sindaco in forza dell'articolo 104 della Legge comunale. Le Autorità politiche non potrebbero in verun modo emetterlo, poichè la Legge di pubblica sicurezza dà alle medesime solo la facoltà di prescrivere ove lo credano opportuno che nelle ore di notte non si debba nelle case lasciare aperto più d'un accesso verso la pubblica via (*Decisione del Ministero dell'Interno*, 1° *dicembre* 1867).

— I provvedimenti per la pronta estinzione degli incendi e per impedirne la propagazione tanto nell'abitato che nelle campagne formano e possono formare oggetto dei regolamenti di polizia urbana e rurale. In caso d'in-

(1) Ci piace qui ricordare che la Corte d'Appello di Genova, colla senetnza 24 maggio 1879, decideva che se l'esercizio di un'industria sia causa d'insalubrità ,o di rumori intollerabili, i proprietari vicini possono chiederne la soppressione, ancorchè allo stabilimento della industria stessa fosse accordata l'autorizzazione dall'Autorità amministrativa.

cendio, in mancanza di speciali disposizioni dei regolamenti locali di polizia urbana e rurale, appartiene al Sindaco di fare i provvedimenti contingibili ed urgenti a norma dell' articolo 104 della Legge comunale. La spesa occorsa è a carico degli interessati ed è esigibile nelle forme e coi privilegi fiscali sopra nota resa esecutoria dal Prefetto, sentito l'interessato. La spesa s'intende a carico degli interessati solo quando si tratti d'incendio per caso fortuito, del quale non possa ritenersi alcuno responsabile ai termini della Legge Civile. Se possono presentarsi casi eccezionali nei quali o per l'estensione dell'incendio minacciante un pericolo generale, o per l'importanza della spesa o per le condizioni dei danneggiati o per altre circostanze si renderebbe iniquo il diritto al rimborso di tutte le spese incontrate, tuttavia non si può dedurne un fondato motivo per escludere generalmente l'applicazione della legge, ma conviene piuttosto lasciarne la determinazione per ogni caso speciale alla prudenza del Consiglio comunale o del Prefetto, il quale dovrà sempre limitare il rimborso alle spese necessarie e utili agli interessati (*Parere del Consiglio di Stato, a Sezioni riunite*, 7 *gennaio* 1868).

— Stante il disposto dell'articolo 104 della Legge comunale non sono da considerarsi più in vigore le Circolari lombarde 4 ottobre 1845, 16 gennaio e 23 luglio 1847. per le quali erano poste a carico dei Comuni le spese sostenute dai Comuni medesimi per ispegnere gl'incendi. Nondimeno i Comuni sono obbligati al pagamento delle spese per provvedimenti urgenti e contingibili in caso d'incendio presi dalle Autorità politiche o di pubblica sicurezza, e che avrebbe potuto fare il Sindaco, salvo al Comune il diritto al rimborso a carico degl'interessati col procedimento dell'articolo 104 della Legge comunale (1) (*Parere del Consiglio di Stato, a Sezioni riunite*, 22 *gennaio* 1868).

— Il pericolo della salute pubblica insieme all'urgenza del provvedimento costituiscono le condizioni di fatto alle quali è subordinata la facoltà concessa al Sindaco dalla Legge comunale per l'articolo 104 della medesima. Non è da confondere il caso previsto dal detto articolo coi casi ordinari di espropriazione per pubblica utilità; poichè altro è la prevalenza che può avere l' utile pubblico nel diritto privato in determinate circostanze ed altro è la facoltà competente all'Autorità costituita d'impedire che dall'esercizio di un diritto privato venga danno alla salute pubblica; e però non ha fondamento di ragione la pretesa osservanza, per parte del Sindaco, della procedura stabilita pei giudizi di espropriazione. In conseguenza è regolare il Decreto prefettizio che rese esecutoria a carico di un privato

---

(1) È utile ricordare che lo stesso Consiglio di Stato, col parere 31 dicembre 1879, da noi annotato e riportato per esteso nel nostro *Annuario di Giurisprudenza contemporanea amministrativa e finanziaria* (1880, nº 495, vol. I, parte 2ª) stabiliva che per l'articolo 104 della Legge comunale, al solo Sindaco spettando la facoltà di emettere i provvedimenti contingibili ed urgenti d'igiene e sicurezza pubblica, non ha veste la Giunta municipale per ricorrere contro il rifiuto del Prefetto di rendere esecutorie le spese occorse per la estinzione d'incendi.

la nota di spese ordinate di ufficio dal Sindaco in applicazione dell'articolo citato, e non si può dire tale spesa eccessiva quando risulta che i lavori furono eseguiti in seguito a regolare perizia (*Parere del Consiglio di Stato*, 15 *luglio* 1869).

— Ove il Prefetto possa rifiutarsi di rendere esecutoria una nota di spese fatta dal Sindaco in dipendenza dell'articolo 104 della Legge comunale, esso Sindaco può ricorrere al Re, giusta la disposizione contenuta nell' articolo 251 della Legge medesima. La ingerenza del Prefetto nel rendere esecutoria la nota delle spese occasionate dall'applicazione del citato articolo 104 non può essere ritenuta come una semplice formalità, per la quale al Prefetto non competa un esame ed un giudizio, nel qual caso mancherebbe ogni guarentigia in riguardo alla osservanza della legge e al diritto dell' interessato che sul disposto appunto della legge si deve sentire dal Prefetto prima che la nota delle spese sia resa esecutoria. Però il Prefetto non può rifiutarsi a rendere esecutoria la nota delle spese occorse, se è abbastanza accertata l'urgenza dei relativi provvedimenti adottati dal Sindaco (*Parere del Consiglio di Stato*, 12 *febbraio* 1871).

— Non è da confondere il caso previsto dall'articolo 104 della Legge comunale riguardante i provvedimenti urgenti che può dare il Sindaco in materia di sicurezza ed igiene pubblica, coi casi ordinari di espropriazione per causa di pubblica utilità; perchè altro è la prevalenza che può avere l'utile pubblico sul diritto privato in determinate circostanze, ed altro è la facoltà competente all' Autorità costituita d'impedire che dall'esercizio di un diritto privato venga danno alla salute pubblica. Perciò non ha fondamento di ragione la pretesa inosservanza per parte di un Sindaco della procedura stabilita pei giudizi di espropriazione nel caso che abbia dovuto ai termini dell' articolo 104 della Legge comunale, fare otturare, per ragione d' igiene pubblica, un fosso esistente nei fondi di un privato (*Parere del Consiglio di Stato*, 15 *luglio* 1872).

— Contro gli atti dei Sindaci, di cui all' articolo 104 della Legge comunale, non si ammettono i rimedi possessori, ossia le azioni di spoglio e reintegrazione (*Sentenza della Corte di Cassazione di Torino*, 26 *luglio* 1872).

— La stessa Corte di Cassazione di Torino, colla sentenza 10 luglio 1873, aveva già definito quali fossero le competenze del Sindaco in rapporto all'articolo 104 della Legge comunale. Essa ritenne che il Sindaco non abbia potere di emanare disposizioni con carattere di perpetuità considerandole come provvedimenti contingibili di urgenza; imperocchè, come suona la stessa parola, tali provvedimenti si riferiscono unicamente a cose accidentali, che soggiacciono a contingenza, e rivestono perciò essenzialmente carattere precario, temporaneo e transitorio, a causa e in occasione di alcuna peculiare contingenza sopravvenuta, e che per non essere contemplata dai vigenti regolamenti reclami particolari acconci provvedimenti. Nè si ha a dire che quando non siano state nel regolamento di polizia locale prescritte le norme per prevenire un inconveniente, o per essere

esse divenute insufficienti per mutata condizione di cose, altra via la legge non presenti per provvedere all'emergenza, che la facoltà data al Sindaco dall'articolo 104 della Legge comunale, mentre invece nel caso soccorrono gli articoli 92 e 94 della Legge stessa, rimanendo autorizzata la Giunta municipale a provvedere in linea di urgenza all'inconveniente, che si lamenta, ciò che normalmente spetterebbe al Consiglio comunale. Conseguentemente se il Sindaco con manifesto a stampa avesse stabilito le norme da osservarsi per prevenire e punire un dato fatto, non già precariamente in via contingibile, temporaria e transitoria, a causa di qualche peculiare contingenza, ma sibbene in modo ordinario e permanentemente duraturo, eccedendo così i limiti del suo potere, mancherebbe di forza obbligatoria la sentenza penale che il Sindaco avesse disposto nel manifesto, con richiamo all' articolo 146 della Legge comunale; e l'inosservanza del manifesto municipale non costituirebbe reato punibile.

— In merito alla portata degli articoli 103 e 104 della Legge comunale, l'articolo 4 della Legge sul Contenzioso amministrativo attribuisce ai Tribunali ordinari la cognizione degli effetti dell'atto dell'Autorità amministrativa che si presenta lesivo del diritto civile d'un cittadino, ma con ciò intese accennare soltanto a questioni di proprietà discutibili in un regolare giudizio petitoriale, e limitatamente per dichiarare se il preteso diritto esista e se vi sia la lesione, senza però poter revocare o modificare l'atto dell'Autorità amministrativa.

— Qualora per effetto dell'opera ordinata dal Sindaco in virtù dell'articolo 104 della Legge comunale, venga a soffrire la proprietà del vicino, in questo caso non versando la questione sul merito dell'ordinanza municipale, ma sì bene alle conseguenze del provvedimento, e trattandosi di un fatto indipendente dell'atto amministrativo, l'Autorità giudiziaria è competente a conoscere della fatta domanda (*Decreto del Consiglio di Stato, 25 aprile* 1874).

— In ordine alla responsabilità del Municipio in fatto d'ordinanze del Sindaco emesse in base agli articoli 103 e 104 della Legge comunale, la Corte d'Appello di Napoli, con sentenza 16 dicembre 1874, così giudicava:

« Attesochè riguardo al primo appello, essendosi proceduto dall' Autorità municipale meno come preposta all'amministrazione del Comune, che come ufficiale del Governo, il Municipio vi è affatto estraneo, per potere essere tradotto in giudizio, in persona del suo rappresentante, e per dover rispondere di pretesi danni e sopportar condanna delle relative spese giudiziali; oltre a che il Sindaco compie le relative funzioni sotto la direzione delle Autorità superiori e il Prefetto soltanto è il rappresentante del Potere esecutivo nella Provincia (Art. 3, 103 e 104 della Legge comunale e provinciale, e art. 1 della Legge sulla sanità pubblica). Ma cotesta preavvertenza, che tiene alla subordinata dell' inammissibilità, è puramente accademica, dappoichè l'incompetenza eccepita preliminarmente è di una evidenza irrecusabile;

« Attesochè per fermo, rientrando le ordinanze impugnate nell' ipotesi

del nº 3 del citato articolo 103 della Legge comunale, e degli articoli 28 e 29 della Legge sulla sanità pubblica, egli è indubitato, trattarsi di funzioni, che si appartengono all'amministrazione pura, deferita al Governo *jure imperii*, e per la quale altresì ai Sindaci coll'articolo 110 della detta Legge comunale, si sono estese le garanzie, accordate coll' articolo 8 ai Prefetti e Sotto-Prefetti, dove le Autorità suddette non altrimenti poi son riguardate, che quali uffiziali del Governo, e mentre per gli atti in siffatta qualità compiti la legge dispone di non poterli assoggettare a procedimento, senza l'autorizzazione del Re e previo il parere del Consiglio di Stato, quivi stesso dispone in pari tempo, fuori il caso del detto procedimento, di non poterli chiamare a darne conto, se non alla superiore Autorità amministrativa. Ed a questo concetto risponde ancora, ed è in armonia l' articolo 3 della Legge sul Contenzioso amministrativo inquantochè malgrado che cogli articoli 2 e 4 si sieno devolute alla giurisdizione ordinaria tutte le cause e materie in cui si faccia quistione di un diritto leso, civile o politico che esso sia, se ne sono però eccettuati gli affari, in detti articoli non contemplati, deferendone l' esame alle stesse Autorità amministrative, sulle deduzioni scritte delle parti, e salvo il ricorso in via gerarchica dai loro decreti, in conformità delle stesse leggi amministrative (1) ».

— Se ai termini degli articoli 2 e 4 della Legge sul Contenzioso amministrativo 20 marzo 1865, allegato *E*, spetta all'Autorità giudiziaria il conoscere delle materie nelle quali si faccia quistione di un diritto civile e politico, ancorchè siano emanati provvedimenti dell' Autorità amministrativa e del Potere esecutivo, e così degli effetti dell'atto amministrativo in relazione all' oggetto dedotto in giudizio, questa giurisdizione deve di necessità circoscriversi ai casi nei quali il giudizio sull' azione promossa rimane distinto e separato da quello sulla convenienza, opportunità o necessità dell'atto stesso amministrativo, per modo che questo resta sempre fermo ed inviolabile, senza che il giudizio possa esercitare nessuna influenza a modificarlo, a riformarlo, o ad annullarne il valore e la efficacia. Quando invece il giudizio sugli effetti dell'atto si compenetra con quello della sua opportunità e convenienza e ne forma un tutto insieme inseparabile e di unica continenza, quando per giudicare dell'azione dedotta in giudizio occorre prima, ed inevitabilmente, giudicare se bene o male fu emanato il provvedimento amministrativo, dal quale si ripete il diritto all'emenda del danno, allora non è possibile lo attribuire all'Autorità giudiziaria la competenza a conoscere, senza turbare il principio della divisione dei poteri e privare l'Autorità amministrativa di quella indipendenza, e di quella libertà d'azione nell' esercizio delle proprie attribuzioni, che la legge necessariamente le conferisce. In applicazione di tali principî è a ritenere che ove un citta-

---

(1) Il fatto che dava luogo alla riportata sentenza della Corte d' Appello di Napoli era quello di essere stato ingiunto con ordinanza municipale ad alcuni proprietari d'arricciare e d'imbiancare un muro di cinta di un loro fondo, e ciò per ragione di pubblica sanità e quando infieriva il colèra.

dino voglia essere risarcito dei danni che pretende a lui causati dall'operato di un Sindaco nella qualità di Sindaco e mediante uso od abuso di tale qualità (in esecuzione di deliberazioni del Comune relative all'uso di proprietà comunali), non possa l' Autorità giudiziaria pronunziare sulla domanda stessa; imperocchè una tale pronunzia non può aver luogo senza prima stabilire se il Sindaco *jure aut injuria*, procedesse ai fatti, onde derivarono i danni, dei quali si pretende l' emenda, mentre è appunto questa indagine che è sottratta all' Autorità giudiziaria non tanto dagli articoli 8 e 110 della Legge comunale e provinciale (estranei alla questione di competenza), quanto dagli articoli 102, nº 6, 103, nº 3, e 104 della stessa Legge, che al Sindaco, quale Autorità amministrativa e quale ufficiale del Governo, impongono l'obbligo e attribuiscono il diritto di vegliare all'osservanza dei regolamenti, di tutelare l'interesse della pubblica sicurezza, mediante anche i provvedimenti contingibili ed urgenti. Per la qual cosa se anche in conseguenza dell' opera ordinata dal Sindaco, derivò al cittadino un pregiudizio, di cui possa spettargli la indennità, non può egli rivolgersi all'Autorità giudiziaria, ma gli resta riservata la via gerarchica amministrativa sino al ricorso al Re onde provveda, sentito il Consiglio di Stato (1) (*Decreto del Consiglio di Stato*, 19 *giugno* 1875).

— Solo nei casi di urgenza il Sindaco può ordinare la sospensione delle fiere e dei mercati, giusta le facoltà derivanti dall'articolo 104 della Legge comunale, Ma quando questa urgenza non sussista, il Sindaco deve attenersi agli ordini in proposito emanati dal Prefetto o dal Sotto-Prefetto (*Parere del Consiglio di Stato*, 9 *luglio* 1875).

— Il giudizio di manutenzione per sua natura è di competenza dell' Autorità giudiziale, tranne il caso in cui le turbative all'esercizio del possesso derivino da atti amministrativi. Quando si dichiara apertamente di rispettare l'atto amministrativo, anzi di riceverne giovamento, il giudizio di manutenzione resta di competenza dell'Autorità giudiziaria. Non osta allora a siffatta competenza, che il Sindaco municipale abbia emesso un'ordinanza per motivo d'igiene e sia presente nel giudizio. Ciò specialmente ha luogo, allorchè la quistione propriamente consiste nel vedere se l'attore debba essere mantenuto nella servitù attiva di acquedotto, o se una terza persona diversa dal Sindaco debba essere mantenuta nella servitù di pigliar l'acqua nell'acquedotto stesso. Non è incompetente l'Autorità giudiziaria nei rapporti del Sindaco, allorchè ordina la demolizione

---

(1) La *Rivista amministrativa*, 1875, faceva in ordine a questa sentenza le seguenti osservazioni: Non è qui luogo di discutere sulle teoriche sancite dal Consiglio di Stato in questo decreto. È argomento di troppo rilievo per potere essere trattato alla sfuggita. Ci basterà intanto avvertire dell'ampia portata di questa giurisprudenza, la quale viene a sottrarre alla competenza dell'Autorità giudiziaria tutti gli atti dei Sindaci in tale qualità siano o no abusivi, siano o no legali, e ad ammettere che la dichiarazione dei danni spetti all' Autorità amministrativa. Checchè voglia dirsi del valore dottrinale intrinseco di questo decreto, certo egli è che esso presenta una speciale importanza. E a questo titolo lo raccomandiamo alla particolare attenzione degli Amministratori comunali.

della costruzione da lui decretata, non per togliere gli effetti del decreto, ma come provvedimento per rimuovere le turbative (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma*, 6 *marzo* 1879).

— Il diritto che ha il Sindaco di dare provvedimenti in tutto ciò che riguarda l'igiene deriva dall'obbligo che gli viene così dalle leggi, come dal mandato di coloro che gli affidano gli interessi della città. Se le ordinanze del Sindaco in fatto d'igiene hanno a fine un interesse generale e pubblico e non possono avere ad obbietto un interesse esclusivamente privato, non perciò si potrebbe dire che un'ordinanza fosse applicabile ad un pubblico luogo soltanto e non ancora ad un edificio o ad una persona privata. Il rapporto giuridico tra il privato, nel cui edifizio sia avvenuto un fatto pericoloso alla salubrità dell'aria, e l' Autorità municipale, non è quello che passa tra il danneggiante e il danneggiato: non si tratta della colpa e delle conseguenze al risarcimento, bensì di danno temuto, non avverato, che si ha l'obbligo di prevenire (*Sentenza della Corte di Cassazione di Napoli*, 19 *aprile* 1879).

— La disposizione dell'articolo 141 del Regolamento sanitario 6 settembre 1874, colla quale viene comminata una pena per lo smercio abusivo di medicinali a forma e dose di medicamenti, non può avere applicazione come quella che emanò dal Potere esecutivo senza averne avuta facoltà dal Potere legislativo (1) (*Sentenza della Corte di Cassazione di Firenze*, 14 *giugno* 1879).

— L'appaltatore che ha eseguito le opere ordinategli dal Sindaco per provvedimenti d'urgenza a senso dell'articolo 104 della Legge comunale e provinciale, ha azione verso il Comune per essere rimborsato del prezzo a lui dovuto (*Sentenza della Corte di Cassazione di Napoli*, 20 *agosto* 1879).

— Contro un provvedimento emanato dal Sindaco conformemente a quanto dispone l'articolo 104 della Legge comunale, non può l'interessato all'effetto di esimersi dal pagare le spese occorse per l'esecuzione d'ufficio eccepire che prima si debba attendere che in via giudiziaria venga deciso se non sia invece responsabile della detta spesa un altro proprietario. Trattandosi dell' esercizio dell' autorità speciale del Sindaco statuita dal suddetto articolo, il quale esercizio per nessun modo può essere impedito

---

(1) La Corte di Cassazione di Firenze continua con questa decisione nella precedente sua giurisprudenza, contraria in tale materia a quella della Corte Suprema di Roma, alla quale in ultimo si uniformò pure la Cassazione di Torino. La Corte di Firenze poggia il suo giudicio sul riflesso; « che coll'articolo 4 della Legge 22 giugno 1874, il Parlamento non accordò al Ministro altra facoltà che quella di pubblicare un regolamento per la esecuzione della legge, e non è nuovo in diritto che le sanzioni penali sono parte sostanziale della legge, non riflettono la esecuzione e per conseguenza non si può ritenere accordata nelle leggi la facoltà di determinare pene per le contravvenzioni se non sia chiaramente espresso ». Ma dubitiamo, osserva la *Rivista amministrativa*, 1879, che questo riflesso sia esatto, giacchè il mandato e la conseguente facoltá di provvedere con regolamento alla esecuzione della legge, implicitamente include, a parer nostro, anche la facoltà di emanare tutte quelle disposizioni che valgano ad assicurare l'osservanza della legge e fra queste anche le sanzioni penali, senza le quali le legge ed il regolamento rimarrebbero lettera morta.

o sospeso sotto pretesto di contestazione sul diritto civile privato, il Sindaco non avrebbe potuto arrestarsi o sospendere il provvedimento, quando anche l'interessato fino dalla prima intimazione avuta, avesse dichiarato di non avere alcuna proprietà o interesse sull' opera per la quale veniva fatta ingiunzione di riparazione. Rimangono però riservate alla parte interessata le sue ragioni di diritto civile da far valere in sede competente (*Parere del Consiglio di Stato*, 31 *dicembre* 1879).

— Per l'articolo 104 della Legge comunale e provinciale, al solo Sindaco spettando la facoltà di emettere i provvedimenti contingibili ed urgenti di sicurezza pubblica, non ha veste la Giunta municipale per ricorrere contro il rifiuto del Prefetto di rendere esecutorie le spese occorse per la estinzione d'incendi (*Parere del Consiglio di Stato*, 31 *dicembre* 1879).

— L'esercizio della facoltà competente al Sindaco in virtù degli articoli 104 della Legge comunale e 76 della Legge sulle opere pubbliche di provvedere d'ufficio alla demolizione dei fabbricati che minacciano rovina, è subordinato a due condizioni: 1° che vi sia quella urgenza imperiosa che non ammette dilazioni inerenti ad un'istanza giudiziale; 2° che l'interessato, debitamente avvertito, non faccia le riparazioni giudicate necessarie per evitare un pericolo pel pubblico. Tali facoltà, come quelle che importano una limitazione al diritto di proprietà, vanno interpretate restrittivamente (*Parere del Consiglio di Stato*, 31 *gennaio* 1880).

Il Consiglio, ecc.:

Ritenuto che l'articolo 104 della Legge comunale dà facoltà al Sindaco di fare i provvedimenti contingibili ed urgenti di sicurezza e di edilità e di polizia locale, e di fare eseguire, occorrendo, gli ordini relativi a spese degli interessati;

Che per l'articolo 76 della Legge sulle opere pubbliche, se i fabbricati e i muri di qualunque genere compromettano la pubblica sicurezza, il proprietario a ciò non provveda, l'Autorità comunale può provocare dal giudice competente la facoltà di demolirli a spese dello stesso proprietario, salvi quei provvedimenti istantanei che sono nelle attribuzioni del Sindaco per la pubblica sicurezza;

Che l'esercizio della facoltà competente al Sindaco in virtù degli articoli 104 della Legge comunale e 76 della Legge sulle opere pubbliche di provvedere d'ufficio alla demolizione dei fabbricati che minacciano rovina, è subordinato a due condizioni: 1ª che vi sia quella urgenza imperiosa che non ammette dilazioni inerenti ad un'istanza giudiziale; 2ª che l'interessato, debitamente avvestito, non faccia le riparazioni giudicate necessarie per evitare un pericolo pel pubblico;

Che quindi queste facoltà del Sindaco, come quelle che importano una limitazione al diritto di proprietà, vanno interpretate restrittivamente;

Che, nella specie, se è vero che venne dimostrata la necessità di sollecite riparazioni, da eseguirsi nello stabile del Graziani, apparisce però dagli atti come i puntelli collocati per cura del Graziani stesso abbiano eliminato il pericolo urgente: sicchè per confessione dello stesso Sindaco di Ravenna nella nota 14 luglio al Prefetto, tale pericolo poteva dirsi dubbio ed eventuale;

Che perciò mancava l'estrema urgenza voluta dalla Legge per fare le riparazioni di ufficio a spese dello interessato, rimanendo all' Autorità municipale il tempo di adire l'Autorità giudiziaria a norma dell'articolo 76 della Legge sulle opere pubbliche;

Che, in ogni caso, il Sindaco di Ravenna, prima di trasmettere al Prefetto gli schiarimenti addizionali coi quali sollecitò ed ottenne la revoca del Decreto prefettizio 1° luglio 1879, che aveva negata la esecutorietà alla nota delle spese fatte d'ufficio, era in dovere di comunicare gli schiarimenti medesimi al Graziani, perchè questi potesse contrapporre le sue ragioni: il che non venne fatto;

Che dagli atti non è dimostrato che sia stata osservata questa precisa prescrizione dell'ultimo capoverso dell'articolo 104 della Legge comunale;

Per questi motivi, la Sezione è di parere che debba accogliersi il ricorso di Ermanno Graziani.

— Quando nell' interesse di pubblica sicurezza, l' Autorità municipale deve far procedere, in applicazione dell'articolo 76 della Legge sui lavori pubblici, alla demolizione di una parte di casa minacciante rovina, anche i proprietari dei piani sottoposti, di cui fu risparmiata la demolizione, hanno obbligo di contribuire alla spesa occorsa per la demolizione dei piani superiori (*Sentenza della Corte di Cassazione di Torino*, 9 *marzo* 1880).

— Deve ritenersi costituzionale il Regolamento 6 settembre 1874 per la esecuzione della legge nella parte della comminazione della pena. La legge limitando ai soli farmacisti la vendita di sostanze medicinali a dose ed in forma di medicamento, ebbe in mira di tutelare la sanità pubblica, coll'esigere in coloro che la manipolano e somministrano, quelle cognizioni scientifiche e pratiche valevoli a garantire il compratore. D' altra parte non occorrono evidentemente queste cognizioni in chi si limita a vendere ad altri una sostanza, sia pure medicinale, ma non divisa in dose di medicamento, e nella stessa forma e quantità nella quale egli l'ha avuta dal fabbricante, senza che per parte sua intervenga su di essa alcuna operazione (*Sentenza della Corte di Cassazione di Torino*, 8 *luglio* 1880).

Articolo 105.

Nei Comuni divisi in borgate o frazioni il Sindaco potrà delegare le sue funzioni di ufficiale del Governo nelle borgate o frazioni (dove per la lontananza del capoluogo o per la difficoltà delle comunicazioni lo creda utile) ad uno dei Consiglieri e in difetto ad altro tra gli elettori in quelle residenti.

Articolo 106.

I Comuni superiori a 60000 abitanti, anche quando non siano divisi in borgate o frazioni, potranno deliberare di essere ripartiti in quartieri, nel qual caso competerà al Sindaco la facoltà di delegare le sue funzioni di ufficiale del Governo a senso degli articoli 103, 104 e 105 della presente Legge, e di associarsi degli aggiunti presi fra gli eleggibili, sempre coll'approvazione del Prefetto.

Giurisprudenza.

L' articolo 106 della Legge comunale non può applicarsi al caso delle surrogazioni dei Consiglieri, pel quale provvede invece l'articolo 100 del Regolamento comunale. Perciò ove le surrogazioni eccedano il quinto dei Consiglieri da rinnovarsi, devono fra i Consiglieri eletti contemporaneamente surrogarsi quelli che ottennero il minor numero di voti, e non il maggior numero. Ed ove siasi fatto diversamente le elezioni che ne seguirono sono viziate di nullità (*Parere del Consiglio di Stato*, 5 *dicembre* 1879).

Articolo 107.

Nelle borgate o frazioni che avranno patrimonio e spese separate, a tenore degli articoli 13 e 16, risiederà un delegato del Sindaco da lui nominato ed approvato dal Prefetto. Esso verrà scelto tra i Consiglieri od in difetto tra gli eleggibili, delle borgate o frazioni. Eserciterà le funzioni di ufficiale del Governo a termine degli articoli 103, 104 e 105. Farà osservare le deliberazioni del Consiglio e della Giunta. Nella sessione di primavera farà relazione sulle condizioni e sui bisogni delle borgate o frazioni. Questo rapporto verrà trasmesso al Prefetto per l' effetto degli articoli 130 sino al 136.

Commenti.

È da notarsi che in questo articolo si fa espresso comando al Sindaco di nominare un suo delegato che eserciti le funzioni di ufficiale del Governo, e che faccia osservare le operazioni del Consiglio e della Giunta, mentre nei due precedenti articoli si lascia la facoltà al Sindaco di farsi sostituire.

Giurisprudenza.

I regolamenti comunali sul peso pubblico, dopo che sono stati approvati dalla Deputazione provinciale, devono trasmettersi per copia al Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio (1) (*Circolare del Ministero stesso*, 26 *marzo* 1873).

(1) Accade sovente (così si esprime la detta circolare) che i Consigli comunali votino dei regolamenti sul peso pubblico e li inviino alle rispettive Prefetture per la debita approvazione. Dopo che tali regolamenti sono approvati dalle Deputazioni provinciali i signori Prefetti che le presiedono, sogliono trasmetterli al Ministero delle Finanze per gli effetti dell'articolo 138 dolla Legge comunale e provinciale, allegato *A*, della Legge 20 marzo 1865. L'approvazione di tali regolamenti spetta invece a questo Ministero, e perciò quello delle Finanze li respinge a questo per ragione di competenza, con evidente perdita di tempo. Ad evitare questo inconveniente d'accordo anche col mio collega delle Finanze, prego la S. V. di voler disporre che i regolamenti di siffatta natura sieno inviati d'ora innanzi, e sempre in doppio esemplare, a questo Ministero.

Articolo 108.

In caso di assenza od impedimento del Sindaco, o dell'Assessore delegato, ne fa le veci l'Assessore anziano, ed in mancanza degli Assessori il Consigliere anziano.

(*Regolamento, art.* 52).

Commenti.

In mancanza degli Assessori non si può ricorrere agli Assessori supplenti ma bisogna far capo al Consigliere anziano. Per verità una tale disposizione di legge non sembra troppo razionale, giacchè è da ritenersi che un Assessore supplente sia più al fatto dell' andamento dell'Amministrazione comunale di quello che lo possa essere un Consigliere, quantunque anziano, e che quegli goda maggior fiducia di questo se i membri del Consiglio gli diedero una tale carica.

Giurisprudenza.

In mancanza dell' Assessore delegato, non può il Sindaco scegliere un Assessore supplente per suo delegato in caso d'impedimento o di assenza; ostando a ciò il disposto dell' articolo 108 della Legge comunale che, in mancanza dell'Assessore delegato, ha designato l'Assessore anziano, ed in mancanza degli Assessori, il Consigliere anziano, senza mai parlare di supplenti (*Nota del Ministero dell'Interno*, 14 *febbraio* 1866).

— La facoltà del Sindaco di delegare le sue funzioni, nel senso dell'articolo 108, non può riferirsi se non all' esercizio della duplice funzione di rappresentante del Governo e di capo dell'Amministrazione del Comune. Il Delegato o l'Assessore anziano che sono chiamati a farne le veci in caso di assenza od impedimento, s'intende che lo rappresentino in entrambe le dette funzioni (*Parere del Consiglio di Stato, emanato nel* 1868).

— Quando un Comune è senza Sindaco gli subentra l'Assessore anziano di pieno diritto e non in virtù di delegazione, e la legge gliene concede tutte le attribuzioni senza eccezione alcuna, e fra queste va annoverata la facoltà di delegare, attribuita al Sindaco dal combinato disposto degli articoli 108 della Legge comunale e 52 del Regolamento. I citati articoli non avendo assegnato limite di sorta a siffatte delegazioni, ne consegue che queste possono abbracciare tutti i poteri del Sindaco (*Parere del Consiglio di Stato*, 30 *giugno* 1880).

Articolo 109.

La rimozione dei Sindaci è riservata al Re. Potranno essere sospesi dal Prefetto, che dovrà immediatamente riferire al Ministro dell'Interno per gli ordini del Re.

Commenti.

In base a questo articolo si agita l' importantissima questione, se un Assessore, che in mancanza del Sindaco ne tiene le funzioni, possa essere sospeso, limitatamente a quanto riguarda le funzioni di Sindaco. Stando alla ragione della legge pare non esservi dubbio, tanto più quando si rifletta che se gode le garanzie amministrative di cui agli articoli 8 e 110, deve pure sottostare alle relative sanzioni pel caso che manchi ai suoi doveri.

Quando però si rifletta che la legge nulla disse in proposito e che si tratta di interpretarla a danno di un terzo, dovrebbesi abbracciare l'opinione contraria, basata anche sul principio che le leggi odiose vanno interpretate ristrettivamente.

Articolo 110.

Le disposizioni di cui all'articolo 8 sono applicabili ai Sindaci.

Commenti.

La garanzia accordata ai Sindaci dall'articolo 8 della presente Legge, secondo il Consiglio di Stato, riguarda in generale tutti gli atti esercitati da essi, non sono nella loro qualità di ufficiali del Governo, ma eziandio in quella di capi dell' Amministrazione comunale. A questa opinione sarebbe addivenuto il Consiglio di Stato dalla generalità delle espressioni usate dall'articolo 110 e dalla sua situazione materiale nella legge, essendo posto nel capo V, nel quale si dettano i poteri del Sindaco nella duplice qualità di ufficiale del Governo e di capo dell'Amministrazione comunale.

Noi però tenendo ferme le idee espresse all'articolo 8, diremo che codesta eccezionale disposizione non contempla evidentemente che quegli atti che essi compiono nella qualità di agenti del Governo, con azione propria individuale, non quelli che si riferiscono alla gestione del patrimonio comunale, ossia che essi compiono come capi dell'Amministrazione comunale (1). Diversamente un' eguale garanzia avrebbesi dovuto sancire per tutti gli altri Amministratori del Comune, e ciò non è. E d' altronde la legge estendendo ai Sindaci la disposizione sancita coll'articolo 8 a favore dei Prefetti e Sotto-Prefetti, vuole inferirsene che si trovi per essa limitata agli atti che compiono nella sfera delle funzioni della stessa natura, ossia nella loro qualità di uffiziali del Governo.

Che oltre a ciò, è pure opinione comunemente adottata che la detta disposizione si riferisce esclusivamente all'esercizio dell'azione penale nascente dal delitto o quasi-delitto, o dell' azione civile quando sia volta verso la

(1) Circolare del Ministero di Grazia e Giustizia, 23 dicembre 1864.

persona del funzionario, diretta a vincolare la sua responsabilità; imperocchè scopo della legge sia quello di tutelare la persona del pubblico funzionario dalle molestie cui può essere esposta in causa del suo ufficio: e potrebbe considerarsi eccessiva ed ingiusta la garanzia, se mirasse a coprire la responsabilità del Governo nascente dal fatto dei suoi funzionari ed a pregiudizio dei terzi. D' altra parte, o l'atto si conserva nella pura sfera amministrativa, e dell'ordine pubblico, non lede cioè diritti altrui che trovino sanzione nella legge, e perciò esperibili in giudizio, e non è censurabile che dalla superiore Autorità amministrativa, come è dichiarato nel suddetto articolo 8 della Legge: o lede un diritto o la presunzione di un diritto dei privati, e la legge loro accorda azione di indennità, come rilevasi dal disposto della Legge sul Contenzioso amministrativo (1), salva l'integrità dell'atto, od il modificarlo in senso del giudicato, per cura dell'Autorità amministrativa.

Ora se l'atto nella sua sostanza è incensurabile dal Potere giudiziario che non può giudicare che degli effetti in relazione dell'oggetto dedotto in giudizio (Art. 4 di detta Legge), cessa la ragione della garanzia sancita a favore del pubblico funzionario, che non si volgerebbe più che a coprire la responsabilità del Governo per la materialità dei danni, in pregiudizio dei terzi, ciò che è escluso. Ma sebbene così limitatamente interpretata la legge, non è però tolto il dubbio se la disposizione di cui si tratta sia conforme al rigoroso senso del diritto, o alla più vera espressione delle istituzioni costituzionali.

Fu introdotta in alcune legislazioni italiane, e in quella del Piemonte colla Legge del 27 novembre 1847 dalla Costituzione francese dell'anno VIII, ma fu di poi sconosciuta da parecchie di esse, e non ha riscontro in altre legislazioni straniere.

Certo è che sebbene non privi assolutamente colui che ha subito danno dalle disposizioni del funzionario amministrativo e politico del diritto di riparazione, ne aggrava i mezzi, ciò che non è strettamente conforme al principio d'uguaglianza in faccia alla legge. Diciamo che non lo priva assolutamente perchè, dato anche il caso del rifiuto, noi crediamo che, dovendo sempre emanare per Decreto Reale, controfirmato da un Ministro, debba intendersi conservata al cittadino che se ne sente gravato, la facoltà di agire nelle vie costituzionali contro il Ministro che l'ha firmato.

Del resto nè il provvedimento sembra trovare appoggio nel sentimento pubblico, se si riguarda alle costanti e tutte uniformi proposte per la sua abolizione, nei diversi schemi di riforma della legge, fra i quali in quello presentato alla Camera dei Deputati nel 1877, sembrando che sia più corrispondente al regime delle libere istituzioni il fare più efficace e reale garanzia della personale responsabilità di chi è preposto a mantenere l'osservanza della legge.

---

(1) Legge 20 marzo 1865, allegato *E*.

CAPO VI

Dell' amministrazione e contabilità comunale

—

Articolo 111.

In ogni Comune si deve formare un esatto inventario di tutti i beni comunali, mobili ed immobili.

Devesi pur fare in ogni Comune un inventario di tutti i titoli, atti, carte e scritture che si riferiscono al patrimonio comunale ed alla sua amministrazione.

Tali inventari saranno riveduti in ogni cambiamento di Sindaco, e quando succeda qualche variazione nel patrimonio comunale vi saranno fatte le occorrenti modificazioni.

Gl'inventari e le successive aggiunte e modificazioni saranno trasmessi per copia al Prefetto o rispettivamente al Sotto-Prefetto.

(*Regolamento, art.* 17 *e segg. fino al* 22).

Commenti.

All' inventario dei beni comunali si deve aggiungere quello dei titoli, atti, carte e scritture che si riferiscono al patrimonio comunale ed alla sua amministrazione.

È naturale che quest'ultimo inventario deve comprendere soltanto quei documenti che portano qualche atto di stipulazione, come potrebbero essere quelli di fitto, compra, vendita, ecc., escludendo da esso le carte d'ufficio, nonchè gli atti di corrispondenza, ecc.

Riforme.

Tanto in questo come nei successivi articoli che formano il capo IV del titolo 2°, si riscontra una disordinata disposizione di materie, trovandosi insieme confuso ciò che riguarda l'amministrazione propriamente detta con ciò che concerne la contabilità, mentre per la rispettiva loro speciale importanza e diversità dovrebbero essere separate e distinte in due diversi capitoli, l'uno, cioè, riguardante l'amministrazione economica, l'altro l'amministrazione finanziaria (1).

---

(1) Vedasi Bufalini, *Trattato teorico-pratico di diritto e procedura comunale*, parte 1ª, *Diritto comunale puro*.

Articolo 112.

I beni comunali devono di regola essere dati in affitto.
Nei casi però in cui lo richieda la condizione speciale dei luoghi, il Consiglio comunale potrà ammettere la generalità degli abitanti del Comune a continuare il godimento in natura del prodotto dei suoi beni, ma dovrà formare un regolamento per determinare le condizioni dell'uso, ed alligarlo al pagamento di un correspettivo.

Commenti.

Secondo il disposto dell'articolo 432 del Codice Civile, i beni del Comune si distinguono in beni di uso pubblico e in beni patrimoniali. La destinazione, il modo e le condizioni dell' uso pubblico, e le forme di amministrazione o di alienazione dei beni patrimoniali sono determinate da leggi speciali. E l'articolo 1571 così si esprime: « Le locazioni di immobili non possono stipularsi per un tempo eccedente i trent'anni. Quelle che venissero fatte per un maggior tempo, s'intendono ristrette ai trent'anni computabili dal giorno in cui ebbero principio. Trattandosi di locazione di una casa può pattuirsi che la medesima duri tutta la vita dell'inquilino, e anche sino a due anni dopo.

« Le locazioni dei terreni affatto incolti, che si fanno col patto di dissodarli e di ridurli a coltura, possono anche estendersi ad un tempo maggiore di trent'anni, ma non oltre i cento ».

Un fondo rustico potrebbe essere amministrato, tanto col condurlo in economia, cioè coltivato a spese proprie del Comune, quanto col darlo in affitto a terze persone.

Questo sistema è quello generalmente accettato, perchè dà un prodotto sicuro e di minor dispendio.

Si avverta che tra i beni comunali sarebbero pure a comprendersi le acque di ragione del Comune delle quali potrebbe ricavare un reddito, cedendone il godimento a chi ne facesse richiesta (1).

Giurisprudenza.

Il canone dovuto in danaro per terreni appellati *tense*, concessi dal Comune a privati in godimento, con riserva ad esso delle piante e ceppaie di castagno e del loro frutto, del pascolo, dello strame e delle così dette *boscaglie*, è affrancabile a volontà degli utilisti in base della Legge 13 luglio 1867. Deve pure aversi per affrancabile quello fra i diritti riservatisi dal Comune, che concerne le piante o le ceppaie di castagno, e ciò pel capoverso dell'articolo 4 di detta Legge: non però quello del pascolo,

---

(1) Vedasi BUFALINI, opera citata.

dello strame e delle boscaglie; siccome di natura delle servitù rustiche riconosciute dalla legge sul fondo d'altrui piena proprietà (*Sentenza della Corte d'Appello di Torino*, 23 *aprile* 1866).

— La latitudine attribuita al Consiglio dall'articolo 112 di ammettere la continuazione del godimento in natura, e quindi di farlo anche cessare, non è applicabile al godimento degli usi civici, nelle Provincie napolitane, sui Demani comunali addetti ad uso di pascolo, e sui boschi comunali. Questi usi non hanno il loro titolo di esistenza in un atto amministrativo o nella concessione del Consiglio, ma dipendono dalle leggi che ne hanno riconosciuta la esistenza ed ammesso il godimento; leggi che sono tuttavia in vigore, e che nulla hanno di comune con la disposizione dell'articolo predetto. L'articolo 252 della Legge comunale 20 marzo 1865, proclamando la libera disponibilità dei beni comunali, non si riferisce ai Demani dei Comuni napolitani, l'amministrazione dei quali è regolata da leggi speciali (*Parere del Consiglio di Stato*, *emanato nel* 1866).

— Una convenzione seguìta tra due Comuni, colla quale si accorda reciprocamente la comunione del pascolo sopra alcuni determinati beni. non è ostacolo a che ciascuno dei due Comuni imponga agli abitanti dell'altro per tale pascolo il pagamento d'un corrispettivo, nel modo stesso che s'impone ai proprî terrieri a senso dell'articolo 112 della Legge comunale. L'ingiunzione in forma fiscale è ammessa anche per il pagamento delle tasse comunali, e in ispecie per quella di pascolo, di cui nel citato articolo, sempre quando siffatte tasse siano regolarmente stabilite e riconosciute dalla Autorità amministrativa (*Sentenza della Corte d' Appello di Torino*, 28 *marzo* 1871).

— Se la Deputazione provinciale ricusa di approvare la concessione ad enfiteusi di un fondo comunale, stante che il canone sarebbe troppo tenue, in relazione delle spese fatte per la rivendicazione del dominio utile, ed invece consiglia il Comune a ben valutare se meglio non convenga di procedere alla vendita piena di esso fondo, il Comune medesimo non ha ragione per produrre ricorso al Governo contro il provvedimento della Deputazione, il quale, come che contenga un apprezzamento di fatto, che la legge le deferisce, per sè stesso si manifesta giusto e conveniente nell'interesse del Comune (*Parere del Consiglio di Stato*, 9 *agosto* 1879).

Articolo 113.

L'alienazione dei beni incolti può essere fatta obbligatoria dalla Deputazione provinciale sentito il Consiglio comunale.

Commenti.

Per beni incolti, devono ritenersi quelli, i quali non sono coltivati dalla mano dell'uomo, e danno ben poco o nessun prodotto; e nello spirito dell'articolo 113, sono a ritenersi incolti quelli che costituiscono pel Comune una passività più che un'attività.

Articolo 114.

I capitali disponibili di ogni specie debbono essere impiegati. È però vietato l'acquisto di titoli dei debiti pubblici estèri.

Commenti.

I capitali di ragione del Comune non possono mai erogarsi per sostenere le spese ordinarie alle quali si deve provvedere coi mezzi prescritti dagli articoli 118 e 119. Soltanto per bisogni straordinari potrebbe diversamente disporre il Comune, coll'approvazione della Deputazione provinciale a senso dell'articolo 137, nº 1.

Si tenga presente che gli avanzi che si ottenessero in seguito alle risultanze di un conto consuntivo, non costituiscono un capitale nel senso dell'articolo sopra esposto, ma costituirebbero un mero fondo di cassa che deve allocarsi nella parte attiva del bilancio preventivo dell'anno seguente, concorrendo così ad una diminuzione delle imposte e sovraimposte occorrenti a sopperire all'eccedenza passiva del bilancio.

Giurisprudenza.

Meno il caso in cui sia necessario di sopperire a spese straordinarie alle quali non si potrebbe convenientemente far fronte coi mezzi ordinari, i capitali rimborsati al Comune pei suoi crediti, non possono essere impiegati che in acquisto di nuova rendita per impinguare il patrimonio comunale. Non altrimenti potendo provvedersi alle spese ordinarie del Comune che colle rendite ordinarie, e coi mezzi straordinari indicati all' articolo 118 della Legge comunale, non è permesso di sopperirvi coi capitali rimborsati al Comune in isconto di un suo credito e facienti parte delle sue entrate straordinarie. Molto meno quando, essendo nel bilancio equilibrate le entrate e le spese ordinarie, non è necessario per far fronte a queste ultime di ricorrere ai mezzi eccezionali permessi dalla legge (*Parere del Consiglio di Stato*, 20 *dicembre* 1867).

Articolo 115.

Le spese comunali sono obbligatorie o facoltative.

Commenti.

Diconsi spese obbligatorie tutte quelle che vengono come tali designate dalla legge ; facoltative tutte le altre.

Riforme.

La disposizione di questo articolo sarebbe stata meglio in testa all'articolo successivo, come si è praticato nell'articolo 174 per le spese provinciali.

Articolo 116.

Sono obbligatorie le spese:

1. Per l'ufficio e per l'archivio comunale;
2. Per gli stipendi del segretario e degli altri impiegati ed agenti;
3. Pel servizio delle riscossioni e dei pagamenti;
4. Per le imposte dovute dal Comune;
5. Pel servizio sanitario di medici, chirurghi e levatrici, pei poveri, in quanto non sia a quello provvisto da istituzioni particolari;
6. Per la conservazione del patrimonio comunale e per l'adempimento degli obblighi relativi;
7. Pel pagamento dei debiti esigibili.

In caso di liti saranno stanziate nel bilancio le somme relative, da tenersi in deposito fino alla decisione della causa;

8. Per la sistemazione e manutenzione delle strade comunali, come per la difesa dell'abitato contro i fiumi e i torrenti, e per le altre opere pubbliche in conformità delle leggi, delle convenzioni e delle consuetudini (1);
9. Per la costruzione e mantenimento dei porti, fari ed altre opere marittime, in conformità delle leggi;
10. Pel mantenimento e ristauro degli edifizi ed acquedotti comunali, delle vie interne e delle piazze pubbliche, là dove le leggi, i regolamenti e le consuetudini non provvedano diversamente;
11. Pei cimiteri;
12. Per l'istruzione elementare dei due sessi;
13. Per l'illuminazione dove sia stabilita;
14. Per la Guardia Nazionale (2);
15. Per i registri dello Stato Civile;
16. Per l'associazione alla Raccolta ufficiale degli Atti del Governo;
17. Per le elezioni;
18. Per le quote di concorso alle spese consorziali;
19. Per la sala d'arresto presso la Giudicatura del Mandamento, e per la custodia dei detenuti;
20. Per la polizia locale.

E generalmente per tutte quelle che son poste a carico dei Comuni da speciali disposizioni legislative del Regno (3).

(*Regolamento*, *art.* 53 e 55).

---

(1) Vedi la Legge 30 agosto 1868.

(2) Ora per la Milizia comunale, essendo la Guardia Nazionale stata soppressa.

(3) Vedi l'articolo 237 della Legge in esame, nonchè gli articoli 53, 54 e 55 del relativo Regolamento.

Giurisprudenza.

Al nº 2. Il Decreto del 20 ottobre 1832 dell'ex-regno di Napoli pel quale furono esentati dal sequestro anche gli stipendi degli impiegati comunali, restò abrogato dalla Legge 14 aprile 1864 e dal Codice di Procedura Civile colla pubblicazione del quale gli stipendi degli impiegati comunali ricaddero sotto le norme del diritto comune. — Non è largizione alimentaria lo stipendio dell'impiegato comunale, e quindi non è nemmeno per tal titolo sottratto alla sequestrabilità (1) (*Sentenza della Corte di Cassazione di Napoli*, 10 *giugno* 1879).

— Nei regolamenti comunali per pensioni agli impiegati bisogna distinguere quando esse sono stabilite per diritto dopo dati anni di servizio, o il compimento di una certa età, da quando è lasciata all'Amministrazione la facoltà di accordarle nel concorso di determinate condizioni. In questo secondo caso la spesa di una simile pensione che si consenta non può dirsi obbligatoria, ma è tutta facoltativa. La Deputazione provinciale non può quindi concedere al Comune l'eccedenza del limite normale della sovrimposta, se la spesa anzidetta non è prima cancellata dal bilancio (*Parere del Consiglio di Stato*, 2 *agosto* 1879).

— Se non si è finora istituito in una Provincia il servizio delle guardie forestali, a forma dell'articolo 26 della Legge forestale 20 giugno 1877, deve intanto applicarsi per siffatta parte l'antico ordinamento di esse guardie: e perciò se da un Rescitto Sovrano del cessato Governo fu imposta ad un Comune una quota della spesa delle guardie, non può questo Comune rifiutarsi di pagarla (2); salvo ad esso di insistere, nei modi che crederà più efficaci per l'applicazione della nuova legge (*Parere del Consiglio di Stato*, 27 *settembre* 1879).

— Preposta la Deputazione provinciale, come Autorità tutoria, a sorvegliare affinchè i Comuni non si sobbarchino a spese oltre le proprie forze (Legge 14 giugno 1874), non ha diritto il Comune di ricorrere al Governo contro un provvedimento della Deputazione stessa, con cui siasi rifiutata di approvare un aumento di pensione, a favore di un impiegato comunale. Trattandosi di una spesa che vincola il bilancio, oltre il quinquennio, il Consiglio comunale non può avere alcuna valida ragione da contrapporre al diniego di essa Deputazione (*Parere del Consiglio di Stato*, 31 *dicembre* 1879).

— Se un Segretario comunale dopo collocato a riposo continua a prestare, col consenso di fatto e colla ratificazione tacita del Consiglio co-

---

(1) In senso conforme pronunziò la stessa Cassazione colle sentenze 5 maggio 1876 e 8 marzo 1877.

(2) Senza entrare nella questione di diritto circa la esecutorietà della legge in parole e l'abrogazione delle preesistenti in ordine a tale servizio, è curioso il vedere che il Supremo Consesso amministrativo, chiamato ad intervenire in una contestazione nascente dalla inattuazione di una legge, non abbia saputo suggerire al Potere esecutivo, che pure deve vegliare alla osservanza delle leggi, un avviso migliore.

munale, un servizio cui non era tenuto, e pel quale si rese utile al Comune che ancora non aveva provveduto alla nomina del successore, ha diritto ad una rimunerazione la quale non può nè deve confondersi colla pensione che rappresenta il compenso stabilito per il servizio effettivo antecedentemente prestato. — Infatti se il Segretario comunale dopo collocato a riposo fosse stato surrogato con un novello Segretario, il Comune avrebbe dovuto pagare a quest'ultimo l'onorario assegnatogli: per cui non può dirsi che il doppio assegnamento percepito abbia indebitamente gravato il bilancio municipale (*Parere del Consiglio di Stato*, 13 *marzo* 1880).

— La Legge del 14 aprile 1864 ri riferisce esclusivamente alle pensioni per gl'impiegati dello Stato, ed è inammissibile la pretesa che sia applicata anche agl'impiegati comunali agli effetti di conseguire la pensione che ad essi possa competere in conformità di un Decreto o regolamento speciale. — Quindi se un Consiglio comunale ha liquidato la pensione a favore di un impiegato in parte sopra la metà dello stipendio goduto nell'ultimo biennio a norma dell'articolo 3 del Decreto legislativo del 3 maggio 1816 tuttora vigente nelle Provincie napoletane, ed in parte sopra la metà dei quattro quinti degli emolumenti per analogia coll'articolo 14 della Legge 14 aprile 1864, la Deputazione provinciale si ricusa ragionevolmente di approvare la pensione liquidata in quanto è contraria al Decreto del 3 maggio 1816 ed in ispecie all'articolo 10 del medesimo, il quale, nella liquidazione della pensione, agl'impiegati comunali vieta di tener conto delle gratificazioni, indennità ed altri emolumenti (*Parere del Consiglio di Stato*, 8 *maggio* 1880).

— *Al n°* 5. Per determinare il carattere di utilità pubblica che debbono avere le spese facoltative dei Comuni per non incorrere nella censura della Legge del 14 giugno 1874, bisogna aver riguardo alla natura del servizio, a cui provvedano; e non già al maggior o minor numero di comunisti, che si avvantaggiano di quel servizio; così il servizio sanitario che è di sua natura pubblico, non cessa di essere tale quando un Consiglio comunale istituisca una condotta medica a beneficio esclusivo degli abitanti di una frazione (*Parere del Consiglio di Stato*, 18 *febbraio* 1876).

— La spesa pel servizio sanitario di medici-chirurghi essendo annoverata fra le spese comunali obbligatorie, se il Comune non provvede, la Deputazione previnciale non può prescindere dallo stanziarla d'ufficio secondo gli articoli 116, n° 5, e 141 della Legge comunale. Se questa spesa è in atto sostenuta dalla Congregazione di carità, per giudicare se il Comune possa esserne esonerato, importa esaminare e distinguere per qual titolo la pia Casa la sopporti, se cioè in forza di un vero obbligo, sicchè, occorrendo, la si possa costringere allo stanziamento, o per una concessione meramente precaria. In ogni modo non può permettersi che le rendite della Congregazione di carità vengano impiegate in usi diversi da quelli prescitti dai fondatori delle Opere pie ad essa affidate (*Parere del Consiglio di Stato*, 7 *maggio* 1879).

— Anche per far fronte alle spese di servizi obbligatorî, come si ritiene

che sia una condotta medica per la generalità degli abitanti, quando altrimenti non può ottenersene una buona senza darle tale estenzione, i Comuni non possono imporre altre tasse che quelle permesse formalmente dalle leggi, e nei modi, misura e condizioni dalle leggi prescritte. Quindi è legittimo il decreto prefettizio col quale fu annullata una deliberazione comunale nella parte in cui istituendosi la condotta medica per la generalità degli abitanti, si stabilì di far fronte alla relativa spesa con una tassa da imporsi per mezzo di ruolo speciale su tutte le famiglie residenti nel Comune, in proporzione della loro agiatezza. Nè la Legge comunale, nè altra legge speciale autorizza i Comuni ad imporne una consimile (*Parere del Consiglio di Stato*, 6 *agosto* 1879).

— La spesa della condotta medica per la generalità degli abitanti, mercè la quale viene ad essere meglio assicurata la cura gratuita dei poveri, non può considerarsi come spesa facoltativa, compenetrandosi con quella obbligatoria a cui accenna l'articolo 116, nº 5, della Legge comunale. Quindi è viziato di nullità il decreto del Prefetto col quale avesse annullato la deliberazione consiliare per la condotta medica per la generalità degli abitanti, all'appoggio degli articoli 116 della Legge comunale e 3 di quella del 14 giugno 1874, per trattarsi di una maggiore spesa facoltativa non ammissibile nel caso di eccedenza della sovrimposta; ed eccedendosi dal Comune per siffatta spesa la sovrimpòsta, deve invece il Prefetto sottoporre la deliberazione alla Deputazione provinciale per le sue deliberazioni, agli effetti del detto articolo 3 della Legge del 1874, onde riconosca se la spesa obbligatoria è tenuta nei limiti del necessario (*Parere del Consiglio di Stato*, 11 *ottobre* 1879).

— L'onere della cura e mantenimento d'infermi poveri che per le normali austriache, sempre in vigore nel Veneto, deriva ai Comuni, è affatto indipendente dall'obbligo imposto ai Comuni stessi dall'articolo 116, nº 5, della Legge comunale. Non può un Comune sottrarsi all'onere suddetto adducendo che la persona stata ricoverata sulla istanza di parenti e mediante il pagamento della spesa per un solo mese, in un ospedale di un altro Comune, avrebbe avuto nel proprio una assistenza egualmente buona, ove vi fosse stata trasferita, allorchè i di lei parenti cercarono di pagare le spese di cura: in quanto che è assurdo il sostenere che la vita degli infermi debba essere posposta agli interessi municipali, in ispecie se risulti d'altronde abbastanza stabilito che la persona ricoverata trovavasi in tale condizione di salute da non poter essere trasportata dall' ospedale. La Deputazione provinciale nel rifiuto del Comune di soddisfare ad un debito contratto per cura e mantenimento di infermi può emettere i mandati d'ufficio, senza che sia necessario far precedere apposito stanziamento quando risulti che nel bilancio comunale sia già stanziata una somma per ammalati in genere negli ospedali (*Parere del Consiglio di Stato*, 3 *dicembre* 1879).

— Per le vigenti leggi sulla vaccinazione gli ufficiali sanitari dipendenti dai Comuni non possono ritenersi retribuiti dell'opera prestata per

la vaccinazione con l'annuo stipendio ad essi corrisposto, ma hanno diritto ad una rimunerazione speciale ragguagliata al numero delle inoculazioni effettivamente eseguite. Queste disposizioni essendo state adottate in un interesse eminentemente d' ordine pubblico , la convenzione colla quale sia stato stipulato fra un Comune ed un medico condotto che la rimunerazione delle vaccinazioni debba intendersi compresa nello stipendio della condotta , deve ritenersi priva di efficacia giuridica (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma*, 19 *gennaio* 1880).

Al n° 6. A rendere inesigibile un credito, e ad escludere per esso l'applicazione dell'alinea 7° dell'articolo 116 e degli articoli 141 e 142, non basta la negativa del Comune o la contestazione del diritto del creditore, e nemmeno la lite promossa, ma occorre che le eccezioni siano tali da indurre nell' animo dell' Autorità tutoria la convinzione della irreperibilità del credito (*Parere del Consiglio di Stato*, 25 *maggio* 1869).

— Il Comune che intenta una lite non può esimersi dall' obbligo di stanziare in bilancio la somma controversa, affinchè, nel caso di soccombenza, possa soddisfare i suoi impegni (Art. 116, n° 7, della Legge comunale). Non costituisce attentato alla lite pendente e sfugge alla competenza dell'Autorità giudiziaria il decreto del Prefetto che, durante una lite del Comune contro le Finanze dello Stato, manda ad iscrivere d'ufficio nel bilancio comunale la somma contestata (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma*, 11 *febbraio* 1879).

— La Deputazione provinciale non ha competenza di ingerirsi nelle determinazioni prese dal Commissario straordinario all'amministrazione del Comune o dal Consiglio comunale rispetto alla sospensione e licenziamento del Segretario comunale. I patti stipulati fra il Comune ed il Segretario, dapprima sospeso dal Regio Commissario, poi licenziato dal Consiglio comunale, che approvò la decretata sospensione, se possono aprire l'adito a contestazioni giudiziarie, non può però la Deputazione provinciale prendere cognizione in via amministrativa delle questioni relative. Tutt'al più la Deputazione provinciale può disporre a norma dell' alinea del n° 7 dell' articolo 116 della Legge comunale per lo stanziamento di ufficio, quando in bilancio non vi sia ancora, degli stipendi in questione, salvo ad effettuarne il pagamento quando l'Autorità giudiziaria abbia deciso se al Segretario licenziato, non ostante la sua capitolazione, competano gli stipendi che reclama. Devesi quindi annullare l' ordinanza della Deputazione provinciale con cui avesse spedito il mandato d'ufficio a favore del Segretario per la durata del tempo della sua sospensione (*Parere del Consiglio di Stato*, 9 *marzo* 1879).

— Quando il debito di un Comune o di una Provincia è amministrativamente certo e liquido, costituisce una spesa obbligatoria, la quale in caso di rifiutato pagamento si inscrive d'ufficio sul bilancio; nè l' essersi portata la questione del debito ai Tribunali civili può impedire il provvedimento dell'Autorità tutoria, o del Prefetto, se trattasi di Provincia, giacchè altrimenti sarebbe sempre in arbitrio del debitore moroso di ren-

dere litigioso il debito, e così sottrarsi al procedimento amministrativo. Piuttosto nei casi di lite contestata è prudente che l' Autorità tutoria si limiti allo stanziamento come prescrive il n° 7 dell' articolo 116 della Legge comunale, aspettando l'esito del giudizio ad emettere il mandato coattivo, per non sottoporsi al pericolo di dover far restituire ciò che potrebbe essere indebitamente pagato (1) (*Parere del Consiglio di Stato*, 27 *maggio* 1879).

— Qualora un Comune abbia offerto di concorrere alla garanzia di un prestito per la costruzione e l'esercizio di una linea ferroviaria interessante più Provincie, sotto certe condizioni e riserve, se nasce questione intorno al valore ed effetto giuridico di quella offerta nei rapporti del Comune colla Provincia, è questione civile rimessa alla decisione dei Tribunali, talchè non è il caso di invocare l'applicazione dell'articolo 116 della Legge comunale, non trattandosi di un debito certo ed esigibile del Comune verso la Provincia. Conseguentemente il Comune non è in obbligo di inscrivere e di tenere inscritte nel bilancio le somme relative al concorso dapprima deliberato e poi revocato, e non potendo farsi luogo ad una inscrizione d'ufficio, la domanda della Provincia di cui fa parte il Comune, per la spedizione d'ufficio dei mandati di pagamento, è anche per questo rispetto inammissibile. Ripartita dalla Deputazione provinciale fra i Comuni la somma destinata al saldo dei loro crediti per la liquidazione del fondo territoriale, il debito della Provincia diviene certo ed esigibile, onde non regge la pretesa compensazione fra questo ed il credito presunto della Provincia pel concorso alla costruzione della ferrovia, poichè la sussistenza di quel credito presunto non è provata e la prova dipende dal giudizio dei Tribunali. Ai termini dell'articolo 174 essendo obbligatorio per le Provincie il pagamento dei debiti esigibili, è nel caso perciò nulla la deliberazione della Deputazione provinciale, colla quale sotto il pretesto di una compensazione inammissibile, la Provincia si rifiuta di pagare al Comune un credito certo ed esigibile (*Parere del Consiglio di Stato*, 19 *novembre* 1879).

— Dopo che un Comune sia rimasto soccombente in un giudizio presso la Corte di Appello, ha obbligo di adempiere al pagamento del debito, senza attendere al motivo di aver ricorso in cassazione; e se vi si rifiuta, la Deputazione provinciale bene provvede allo stanziamento d'ufficio della

---

(1) A questo proposito stimiamo utile di rammentare i seguenti pareri del Consiglio di Stato:

Poichè i ricorsi in Cassazione per l'articolo 520 del Codice di Procedura Civile non hanno effetto sospensivo, salvo i casi eccettuati dalla legge, tra i quali non è quello del pagamento a favore di un creditore, dietro sentenza della Corte di Appello, così il Comune per questo motivo non si potrebbe rifiutare di adempiere al pagamento in parola, e bene quindi la Deputazione vi supplisce di ufficio (*Pareri* 5 *maggio* 1876 *e* 17 *maggio* 1878).

Trattandosi di debiti nè liquidi, nè esigibili, non si possono inscrivere fra le spese obbligatorie; nè la Deputazione provinciale avrebbe competenza di fare alcun provvedimento di ufficio, giacchè essa non è giudice di un diritto civile, come è il caso di un debito contestato, nè tanto meno potrebbe procedere alla liquidazione di dare ed avere tra il Comune ed il creditore. La Deputazione provinciale ha soltanto il diritto di rendere obbligatorio lo stanziamento in bilancio della somma in controversia in pendenza della lite, valendosi delle facoltà derivanti dall'articolo 141 della Legge comunale; ma oltre di ciò deve astenersi di rilasciare alcun mandato di ufficio (*Parere* 4 *dicembre* 1878).

somma relativa imperciocchè per la espressa disposizione dell'articolo 520 del Codice di Procedura Civile, il ricorso in cassazione non sospende la esecuzione della sentenza contro cui si ricorre, salvo i casi eccettuati dalla legge (*Parere del Consiglio di Stato*, 16 *gennaio* 1880).

— È contrario a quanto prescrive la Legge comunale il rifiuto della Deputazione provinciale di stanziare nel bilancio di un Comune una somma contestata per la quale verte giudizio, e ciò sulla considerazione che non si tratti di credito liquido ed esigibile: poichè l'articolo 116 della Legge predetta dispone invece al 7° alinea che in caso di lite debbono essere stanziate nel bilancio le somme relative da tenersi in deposito fino alla decisione della causa. Però la Deputazione provinciale può non applicare questa disposizione in modo assoluto quando turbasse inutilmente l'economia dell'Amministrazione comunale, essendo come Autorità tutoria il miglior giudice dell'opportunità ed urgenza di stanziare il pagamento in un tempo piuttosto che nell'altro (*Parere del Consiglio di Stato*, 10 marzo 1880).

— La Deputazione provinciale non può ricusare ad un Comune l'autorizzazione di stare in giudizio se non quando le sue pretese sono evidentemente insussistenti. Essa agisce pur con prudenza e ponderazione ed applica opportunamente le facoltà che le competono qualora non conceda l'autorizzazione se non dopo avere ottenuto gli schiarimenti opportuni, ed esaminati i documenti che avvalorano le ragioni del Comune. Quindi deve essere respinto il ricorso con cui alcuni proprietari chiedono che sia negata l'autorizzazione, adducendo che il Comune non è assistito da ragioni legali, che manca di titoli e non vi ha una evidente e generale utilità (*Parere del Consiglio di Stato*, 24 *aprile* 1880).

Al n° 8. L'articolo stanziato in bilancio per somma dovuta in forza di regolare appalto è intangibile, costituendo una spesa obbligatoria prevista dal n° 8 dell'articolo 116 della Legge comunale, e come tale la relativa somma non può essere stornata dal Consiglio comunale ed impiegata ad altro uso (*Decreto della Prefettura di Girgenti*, 15 *dicembre* 1865).

— Il Regolamento 11 settembre 1870, disponendo circa gli atti per la costruzione delle strade comunali obbligatorie e per l'espropriazione dei fondi necessari, segna due distinti periodi. Il primo è unicamente diretto a riconoscere l'opportunità dell'opera pubblica. Esso comincia colla compilazione dei progetti di arte, e si chiude col decreto del Prefetto che li approva e dichiara l'opera di pubblica utilità. Le norme di procedura sono tracciate dagli articoli 9 al 20 di detto Regolamento, e combinate queste colle disposizioni sia della Legge generale 25 giugno 1865, sull'espropriazione per causa di pubblica utilità, sia della Legge speciale, 30 agosto 1868 sulla costruzione e sistemazione delle strade comunali, ne risulta essere attribuzione dell'Autorità amministrativa il procedere per gli atti occorrenti, e pronunciare sulla regolarità di essi. In questa missione d'imperio l'Autorità amministrativa apprezza ciò che meglio convenga al pubblico bene con piena indipendenza, e siccome le sue determinazioni sono

di mero preordinamento, nè possono ledere i diritti dei privati, finchè non siano tradotti ad esecuzione; così è manifesto che per sè stesse non bastano a fornire materie d'azione giuridica. È solo quando si passa al secondo periodo, il quale, giusta gli articoli 21 e 22 del succitato Regolamento, si apre con gli accordi per l'indennità dei fondi da espropriarsi, e si chiude con altro decreto del Prefetto portante l'autorizzazione di occupare i fondi stessi, che viene ad essere colpito un vero e proprio diritto quale è quello della proprietà. Allora si può bensì aver ragione d'invocare l'articolo 39 dello Statuto, l'articolo 438 del Codice Civile, nonchè gli articoli 2 e 4 della Legge 20 marzo 1865, e di dire che il diritto di proprietà è inviolabile; che nessuno è obbligato a cederlo se non per causa di utilità pubblica legalmente riconosciuta e dichiarata, e mediante giusta indennità; che è aperta la via all'Autorità giudiziaria, affinchè statuisca sulla lesione di quel diritto, per essersi proceduto alla espropriazione senza il concorso delle anzidette condizioni, e che per questo l'Autorità giudiziaria ha ufficio di estendere il suo esame a tutti quegli atti dell'Autorità amministrativa che compiutisi senza l'osservanza delle forme tutelari dalla legge prescritte, potessero aver contribuito alla pretesa lesione. Ma fintantochè non sia effettivamente promossa, potendo l'Autorità amministrativa sospendere l'esecuzione dei suoi atti, e se difettosi regolarizzarli, se incompleti supplirli, è facile comprendere quanto sarebbe intempestiva in tale stato di cose la funzione dell'Autorità giudiziaria, giacchè per questa mancherebbe tuttavia la base, onde trae origine la sua competenza, ed il suo intervento ad altro non servirebbe che a paralizzare l'azione della stessa Autorità amministrativa nel legittimo esercizio delle sue attribuzioni (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma*, 17 *dicembre* 1877).

— Quando una strada trovasi regolarmente collaudata, il collaudo è un giusto titolo al cui appoggio la Deputazione provinciale può provvedere d'ufficio al pagamento delle somme dovute dal Comune a favore dell'impresario dei lavori (*Parere del Consiglio di Stato*, 4 *giugno* 1878).

— Poichè la Legge sui lavori pubblici ha provveduto espressamente per l'esecuzione delle sue disposizioni relative alla manutenzione delle strade comunali, non è in facoltà del Potere esecutivo prescrivere con regolamenti altri mezzi che non hanno radice nella legge stessa. Perciò il Ministero non potrebbe imporre ai Comuni un modo speciale di vigilanza e di direzione per la manutenzione stradale; ma solamente potrebbe darne le norme a modo di consiglio e di suggerimento, perchè siano introdotte nei regolamenti di cui all'articolo 24 della Legge sulle opere pubbliche. Per rispetto a quelle Provincie, nelle quali furono approvati i regolamenti ed in questi vennero introdotti i modi per la direzione e vigilanza tecnica per la manutenzione delle strade comunali, ma poi non ne fu curata l'attuazione, come per le Provincie, nelle quali non fu peranco deliberato il regolamento stradale, ricorrono a compenso le prescrizioni degli articoli 142, 220 e 232 della Legge comunale e provinciale (*Parere del Consiglio di Stato*, 4 *luglio* 1878).

— La disposizione dell'articolo 16, comma 6° della Legge sulle opere pubbliche non lascia dubbio a ritenere comunali tutte le strade interne dell'abitato di un Comune, salvochè non consti altrimenti della proprietà privata del suolo stradale, e senza pregiudizio dei diritti, che vi possono essere esercitati nel senso dell'articolo 22, 2° capoverso. Nella compilazione degli elenchi a senso dell'articolo 17 della citata Legge debbono le Giunte comunali tenere conto delle strade designate negli elenchi preesistenti per rassegnarle tutte sui nuovi elenchi, quando anche non presentassero i caratteri determinati dai paragrafi *a*, *b*, *c*, *d*, *e* dell' articolo 16 salvo in questo caso la facoltà di promuoverne la soppressione ai termini e nei modi designati dall'articolo 18 (*Parere del Consiglio di Stato*, 27 *dicembre* 1878).

— Il Comune, al pari che sulle strade comunali, ha diritto di esercitare liberamente la sua autorità amministrativa sui fossi laterali che ricevono unicamente gli scoli delle stesse strade. Nella dizione *fossi laterali* si comprende, oltre l'alveo e la sponda dal lato della strada, anche il terreno che dal lato del possessore privato costituisce l' altra sponda fino all'altezza cui le acque di scolo possono giungere. Perciò, quando il Comune intraprenda un lavoro su qualsiasi parte della fossa fiancheggiante la strada comunale, non ispetta azione al privato nè per chiederne la sospensione, nè per ottenere la manutenzione nell'allegato possesso della fossa: egli può soltanto far valere i suoi eventuali diritti di proprietà in congruo giudizio petitorio (*Sentenza della Corte di Cassazione di Firenze*, 6 *febbraio* 1879).

— Per lo spirito della Legge del 30 agosto 1868 la disposizione dell'articolo 1, lettera *A*, che fa obbligatorie le strade per porre in comunicazione il maggior centro di popolazione di un Comune col maggior centro di popolazione del Comune vicino, deve intendersi nel senso che la comunicazione dev' essere diretta, cioè per la via possibilmente più breve (*Parere del Consiglio di Stato*, 30 *luglio* 1879).

— Allorchè un Comune non provvide efficacemente alle sue strade obbligatorie, e fu perciò assoggettato all' esecuzione d' ufficio della Legge del 30 agosto 1868, in massima generale non può essere più liberato dai relativi provvedimenti forzati fino all'ultimazione dei lavori. Il Comune non può interrompere l'esecuzione d'ufficio mediante la dimostrazione d'un postumo buon volere. Il Ministero però ha sempre la facoltà di giudicare della convenienza e decretare l'esclusione di un Comune dall' esecuzione d'ufficio. L'essere stata decretata l'esecuzione d'ufficio per alcuni Comuni prima della pubblicazione delle istruzioni ministeriali del 10 novembre 1877, non li libera da tale provvedimento coattivo, il quale ha fondamento non in queste istruzioni, ma bensì negli articoli 14 e 15 della Legge del 30 agosto 1868 (*Parere del Consiglio di Stato*, 6 *agosto* 1879).

— Quando dal Consiglio comunale non si contesta la necessità della spesa ordinata dalla Deputazione provinciale per una strada obbligatoria, nè il carattere obbligatorio di tale spesa, nè si pone in questione il pro-

getto della strada, ma s'impugna lo stanziamento d'ufficio per riguardo alle condizioni economiche del Comune, questo motivo o pretesto non può sottrarlo all'adempimento di un obbligo imposto dalla legge (*Parere del Consiglio di Stato*, 13 *settembre* 1879).

— Per far passare una strada già provinciale nella classe delle strade comunali non bastano le forme generiche dell'articolo 14 della Legge 20 marzo 1865, allegato *F*, sui lavori pubblici; ma si esigono imprescindibilmente le forme speciali del successivo articolo 15, cioè il voto esplicito del Consiglio comunale, ed in certi casi anche la preventiva formazione del Consorzio. Epperciò una strada non cessa di essere provinciale unicamente perchè il Consiglio provinciale la abbia esclusa dall' elenco delle provinciali, quantunque questo elenco sia stato approvato con Decreto Reale, se prima della esclusione non furono sentiti i Consigli comunali interessati. Se all'epoca della promulgazione della Legge 30 agosto 1868, una strada non era comunale, ma provinciale, non potè diventare comunale per il solo fatto che sia stata dichiarata obbligatoria in base alla detta Legge, perchè prima doveva essere esclusa dalle provinciali, a tenore dell'articolo 15 della Legge 20 marzo 1865, e solo dopo questa esclusione poteva essere classificata fra le comunali obbligatorie (*Sentenza della Corte d'Appello di Messina*, 19 settembre 1879).

— La spesa per la sistemazione e manutenzione delle strade interne è a carico del Comune, quale obbligatoria ai termini dell'articolo 116 della Legge comunale: quindi non si potrebbe riversare a carico dei proprietari frontisti. Il *visto* apposto al bilancio dal Prefetto, erroneamente ritenuta come partita di giro la somma per la detta spesa, non può avere efficacia di addebitare i proprietari frontisti di una spesa ch'è obbligatoria pei Comuni (*Parere del Consiglio di Stato*, 4 *ottobre* 1879).

La Sezione ha premesso:

Che nello scorso anno 1878 la Giunta comunale di Rubbiera fece eseguire le riselciature di alcune strade nell' interno del Comune colla spesa di lire 505,82, la quale fu poi stanziata come partita di giro nel bilancio del 1879 coll'intendimento di averne il rimborso dai proprietari frontisti;

Che trasmesso al Prefetto della Provincia il detto bilancio, il medesimo lo rese esecutorio il 16 gennaio ultimo scorso coll'apposizione del *visto*;

Che successivamente in base ad una semplice nota di riparto, stata compilata dalla segreteria comunale, l'esattore si accinse alla riscossione della predetta somma dai proprietari frontisti, i quali però invece di pagare, ricorsero al Prefetto, chiedendo che venisse impedita l'esecuzione degli atti stati a loro carico intrapresi;

Che il Prefetto, dopo di aver sentito il Municipio, con decreto in data 26 luglio 1879 dichiarò inefficaci i provvedimenti dati dallo stesso Comune, e nulli gli atti compiuti dall'esattore riguardo alla somma occorsa pe' lavori di selciatura, e ciò sulla considerazione che cotale spesa è obbligatoria pei Comuni, tanto ai termini dell'articolo 116 della Legge comunale e provinciale, come dell'articolo 18 del Regolamento edilizio, stato posto in esecuzione col deliberato consiliare del 2 gennaio 1878;

Che contro quel decreto ricorre al Governo il Consiglio comunale di Rubbiera, adducendo che avendo il Prefetto approvato il bilancio. non aveva più facoltà di

annullare gli effetti della deliberazione che motivò lo stanziamento in bilancio della somma;

Ha considerato:

Che giusta il disposto dell'articolo 116 della Legge comunale e provinciale è obbligatoria pei Comuni la spesa per la sistemazione e la manutenzione delle strade comunali, e che all'articolo 18 del Regolamento edilizio del Comune di Rubbiera viene specialmente stabilito che la selciatura delle strade e delle piazze ad eccezione di quella dei portici è a carico del Municipio;

Che di fronte a cotali disposizioni è destituita affatto di fondamento la pretesa dello stesso Comune di far sopportare un tale carico dei proprietari frontisti;

Che se per una disavvertenza della ragioneria della Prefettura di Reggio d'Emilia, si è conservata nel bilancio come partita di giro la somma di lire 505,82, che figurava stanziata così nell'entrata come nell'uscita, è però agevole lo scorgere che il *visto* prefettizio non ha potuto addebitare i proprietari frontisti di una spesa che è obbligatoria pei Comuni;

Che quindi coll'annullamento decretato dal Prefetto si venne giustamente a colpire quella indebita riscossione, la quale includendo un'aperta violazione del detto articolo 116 della Legge comunale e provinciale, non poteva lasciarsi sussistere; prescindendo dall'osservare che gli atti esecutivi furono intrapresi sopra una semplice nota del Sindaco; anzichè in base ad un regolare ruolo di riparto da rendersi esecutorio nelle forme prescritte dalla legge;

E per questi motivi, la Sezione avvisa che il ricorso del Comune di Rubbiera debba essere respinto.

— Un Comune, che ottenne dalla Provincia un prestito senza interesse, estinguibile in rate annuali, per far eseguire, come fece, alcuni lavori lungo una strada comunale, e che restituì già le prime due rate del prestito, non può rifiutarsi a restituire le altre rate, perchè essa strada, che prima era provinciale, fu nel frattempo nuovamente classificata fra queste. Quando il Comune spese in detti lavori il denaro anticipatogli dalla Provincia, era esso tenuto ad eseguire quei lavori a tutto suo carico, perchè allora la strada era comunale, e a nulla vale che prima fosse provinciale, e che poi lo sia di nuovo divenuta (*Parere del Consiglio di Stato*, 11 *ottobre* 1879).

— Il fondo speciale stabilito ai termini della Legge 30 agosto 1868 per la costruzione delle strade comunali obbligatorie, non può essere in alcuna sua parte distratto e destinato ad altri usi. È perciò nulla la deliberazione colla quale si concede dal Comune una gratificazione al Segretario per la compilazione dei ruoli delle tasse da riscuotersi pella costruzione di una strada obbligatoria, prelevandola dal predetto fondo; salvo al Comune di retribuire esso Segretario coi fondi coi quali provvede agli altri servizi comunali (*Parere del Consiglio di Stato*, 18 *ottobre* 1879).

— Di fronte al testo preciso e tassativo dell'articolo 9 della Legge 30 agosto 1868, n° 4613, sulle strade obbligatorie, le Provincie non hanno alcun titolo per pretendere di avere parte in quei sussidi, che lo Stato esclusivamente accorda ai Comuni nelle condizioni e per gli effetti dello stesso articolo 9 (*Parere del Consiglio di Stato*, 12 *novembre* 1879).

La Sezione ha considerato :

Che prescindendo dalla questione se il Ministero abbia ragione di sottrarre dal

sussidio già accordato ai Comuni un tanto a ragguaglio di quanto ebbero meno a spendere per la costruzione delle loro strade obbligatorie in grazia del concorso ottenuto pel Consorzio della Provincia, questione che nella fattispecie non è sollevata, non si può disconoscere che di fronte al testo preciso e tassativo dell' articolo 9 della Legge 30 agosto 1868, le Provincie non hanno alcun titolo per pretendere di aver parte in quei sussidì che lo Stato esclusivamente accorda ai Comuni nelle condizioni e per gli effetti dell'articolo 9 succitato;

Che nessuna argomentazione può condurre a sostituire l' opera al Comune agli effetti del sussidio, come nessuna promessa od intesa corsa tra l' Amministrazione dei lavori pubblici e le Provincie potrebbero sortire legalmente l'effetto di mutare od allargare gli obblighi dello Stato relativamente ai sussidi per le strade obbligatorie;

Per queste ragioni, la Sezione avvisa che il ricorso della Deputazione provinciale di Catanzaro debba essere respinto.

— Una strada può essere obbligatoria per un Comune tuttochè affatto od in parte scorra sul territorio di un altro o di altri Comuni, anche senza che per questi divenga obbligatoria; mentre per la costruzione dell'opera, essi poi se ne avvantaggiano, a senso dell'articolo 43 della Legge sui lavori pubblici, possono essere chiamati a Consorzio, in ragione dell'utilità che ne ricavano. Ciò stante, la Legge del 30 agosto 1868, non facendo alcuna distinzione nelle strade comunali obbligatorie sia pei tronchi che scorrono sul territorio del Comune, sia per quelli che si protendono oltre, le disposizioni tutte della parte II di detta Legge per la costituzione del fondo speciale per la costruzione delle strade devono essere applicate alla costruzione di tutta la strada, e però anche le prestazioni in natura; altrimenti intendendo, le disposizioni della stessa legge efficaci per un tronco, rimarrebbero illusorie e inoperative per l'altro; il che non è per fermo ammissibile (*Parere del Consiglio di Stato*, 28 *novembre* 1879).

— Quando dall' altrui occupazione di suolo già appartenente a strade comunali sia passato un certo intervallo di tempo (nella specie due a dieci anni), non trova più applicazione il disposto degli articoli 84 e 378 della Legge sulle opere pubbliche. Perocchè l'importanza del procedimento contravvenzionale sta tutta nella sua azione immediata per riparare senza indugio alle conseguenze della contravvenzione. Di fatto scorso un largo termine, e sorte complicate questioni, è meno a presumere che la riduzione delle cose nel primitivo stato possa ottenersi ancora mediante un semplice decreto del Sindaco. Quindi si deve revocare una deliberazione della Deputazione provinciale che, ritenendo sempre applicabili in questi casi gli articoli anzidetti, abbia negato al Comune l'autorizzazione di intentare un giudizio per tale rivendicazione (*Parere del Consiglio di Stato*, 3 *dicembre* 1879).

— Non essendo dalla legge stato espressamente determinato il criterio onde esclusivamente dedurre l' importanza di una frazione nei termini e per gli effetti della Legge 30 agosto 1868, questa importanza devesi argomentare dal complesso delle sue condizioni di popolazione, di produzione, di industrie e di giacitura topografica (*Parere del Consiglio di Stato*, 10 *dicembre* 1879).

— Chiedendosi il rifacimento dei danni per guasti (deviazione di corrente e corrosione delle sponde) derivati e derivabili dalla costruzione di un ponte, colla dichiarazione di rinunciare alla dimanda, se l' Amministrazione pubblica preferisca di eseguire le opere necessarie per arrestare i danni lamentati, non si altera per ciò il fondamento, la natura e lo scopo della azione. Siffatto giudizio rimane quindi di competenza giudiziaria. È massima già riconosciuta che l' articolo 124 della Legge sui lavori pubblici non deroga alle norme sancite dalla Legge sul Contenzioso amministrativo, ma determina in coerenza i confini delle due competenze in materia di acqua. Il detto articolo mira ad assicurare all' Amministrazione la più intera ed assoluta libertà d'azione per tutela degli interessi generali che si raccomandano al regime delle acque, coll'interdire all'Autorità giudiziaria d'intralciare l'azione amministrativa e col circoscrivere l'ingerenza di essa al solo ristoro dei danni, cui soggiaciono i privati. L'alinea del citato articolo fissa la giurisdizione ordinaria pel caso pure in cui la pubblica Amministrazione riconosca la sussistenza del danno arrecato pel principio che, *Nemo judex in causa propria*. L'Autorità giudiziaria nel riconoscere se ed in quale misura sia stato leso un diritto civile, non si preoccupa del carattere e degli effetti dell' opera sulla quale si contende in relazione agli interessi generali; ma limita le sue ricerche ai rapporti col diritto privato che si pretende vulnerato. Siffatta ingerenza sfugge all'Autorità giudiziaria qualora il danno lamentato s' immedesimi talmente col danno pubblico da non poterne essere sceverato; come, per esempio, quando l' opera riesce d'impaccio alla navigazione e si reclamasse dal navigante (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma*, 4 *luglio* 1878).

— Secondo la nostra Legge civile i consorzi d'acqua sono facoltativi od obbligatori; regola i primi l'articolo 657, i secondi l'articolo 659 del Codice Civile. Disponendo l' articolo 3 della Legge 29 maggio 1873 che l'Amministrazione del Consorzio ha la capacità giuridica di rappresentare in giudizio il Consorzio col mezzo del suo capo come nei contratti, ecc., è da ritenersi avere il presidente facoltà legittima di rappresentare in giudizio il Consorzio volontariamente formatosi. Il mandato, di cui parla l'articolo 48 del Codice di Procedura Civile, è quello, che la parte conferisce al procuratore che la rappresenta in giudizio, ma non quello, che un Corpo od Ente morale conferisce al suo capo per muovere o sostenere le azioni giudiziarie avanti ai Tribunali (*Sentenza della Corte di Cassazione di Torino*, 18 *novembre* 1879).

— La spesa di compilazione dei progetti delle strade comunali obbligatorie fissata sulla ripartizione fatta dal Ministero dei Lavori Pubblici costituisce una spesa obbligatoria alla quale il Comune non può rifiutarsi. Le spese dei locali del Tribunale e della Corte d'Assisie (pigione, mobili e riparazioni) rese obbligatorie dall' articolo 268 della Legge 6 dicembre 1865 sull'ordinamento giudiziario, essendo stati approvati la specifica ed il riparto dalla Prefettura senza che sia stato prodotto alcun reclamo in tempo utile, devono ritenersi amministrativamente liquidate, e quindi è

legalmente stabilito pel Comune l'obbligo del contributo. Senza entrare nel merito della questione circa gli obblighi che incombono al locatore dei detti locali in quanto allo stato di consegna della cosa locata, ove il conduttore l'accetti senza osservazione vi è la presunzione stabilita dall'articolo 1586 del Codice Civile che la cosa locata era in condizione da servire alla sua destinazione. Ad ogni modo se vi sono questioni di diritto civile da sollevare circa gli obblighi rispettivi del locatore e dello inquilino, queste sono di competenza dell'Autorità giudiziaria (*Parere del Consiglio di Stato*, 5 *marzo* 1880).

— È inammissibile senza deposito il ricorso adesivo per cassazione. Quando per la posizione dei luoghi, pel volume delle acque e le altre circostanze, la competente Autorità amministrativa ha riconosciuto che un corso di acqua forma parte del pubblico demanio, e ne ha determinato il corso naturale, ed ha vietato alcune opere nell'alveo o lungo le sponde come pregiudizievoli al buon regime delle acque pubbliche, quel giudizio tecnico amministrativo, emesso nel pubblico interesse, non può essere soggetto a revisione innanzi l'Autorità giudiziaria. In tal caso anche la domanda di rifazione di danni, allora soltanto rientrerà nella competenza dell'Autorità giudiziaria, quando, riconosciuta la legittimità dell' atto amministrativo, non si chiegga la revisione di quel giudizio di estimazione, ma si elevi la disputa, se il danno patito pel pubblico interesse dia luogo a compenso, come per espropriazione a causa di utilità pubblica, o sia un limite imposto per legge alla proprietà privata nel suo esercizio, senza diritto a compenso. Ad ogni modo le questioni di diritto privato tra i proprietari rivieraschi, la domanda di rinfranco di danni per l'opera che uno od altro di loro abbia fatta nell'alveo e contro la sponda del fiume, sono di ordinaria competenza dell'Autorità giudiziaria. Solo in questi casi non può il privato, anche dopo la pronuncia dell'Autorità giudiziaria, provvedere da sè a far distruggere opere nell'alveo, o lungo le sponde del fiume, senza il consentimento dell'Autorità amministrativa (1) (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma, a Sezioni riunite*, 19 *aprile* 1880).

— L' obbligatorietà di una strada non può portare ostacolo alla costituzione di un Consorzio semprechè risulti che altri Comuni abbiano interesse alla sua costruzione, sistemazione, o manutenzione (2). Quest'interesse collettivo è l'unico elemento che sia richiesto per la formazione del Consorzio dall' articolo 43 della Legge sulle opere pubbliche, ove non si fa

---

(1) Il Procuratore Generale conchiuse: Accogliersi in parte il ricorso del Prefetto, e dichiararsi incompetente per ragione di materia il Potere giudiziario circa le domande per la rivocazione delle ordinanze emesse dal Prefetto e dal Sotto-Prefetto di Mazzara, e la demolizione delle opere lungo le sponde o il corso del torrente in questione; competente a giudicare delle domande relative al diritto che possa spettare agli attori sul torrente in quistione, ed all'indennizzamento dei danni che dalla lesione del loro diritto possa loro competere.

(2) A questa massima fa riscontro l' altra accolta in vari pareri del Consiglio di Stato, che cioè le pratiche per la costituzione del Consorzio non sospendono l'esecuzione della Legge in data 30 agosto 1868.

distinzione fra le obbligatorie o le non obbligatorie (*Parere del Consiglio di Stato*, 2 *giugno* 1880).

— Il non essere stati ultimati gli studi necessari per la costruzione di una strada obbligatoria, non è motivo sufficiente per esimere un Comune dall'obbligo che ha di preparare a tempo i fondi occorrenti per la suddetta costruzione. È giurisprudenza costante del Consiglio di Stato che i ratizzi imposti ai Comuni delle Provincie napoletane per i licei-convitti, abbiano cessato di essere spesa obbligatoria dopo che la Legge 20 marzo 1865 sull'Amministrazione comunale e provinciale è entrata in vigore. Quando un creditore del Comune è munito di titolo esecutivo, si tratta di credito liquido ed esigibile, per cui è spesa obbligatoria da soddisfarsi a norma di legge. Promossa una lite che sia deliberata dal Consiglio comunale, per l'articolo 150 della Legge predetta rimane al Comune il diritto di rivalersi contro chi abbia agito senza premunirsi della necessaria autorizzazione (*Parere del Consiglio di Stato*, 10 *marzo* 1880).

— Una strada obbligatoria iscritta regolarmente nel relativo elenco conserva tali caratteri giuridici, anche se un tronco di essa si voglia sistemare in virtù di un progetto che gli dia un più esteso svolgimento, purchè non muti l'obbiettivo della strada. La strada obbligatoria è di manifesta utilità pubblica, e perciò non è impugnabile sotto questo rapporto il decreto prefettizio che dichiara cotale utilità (*Parere del Consiglio di Stato*, 11 *ottobre* 1879).

— Poichè nulla determina la Legge in quanto al criterio, onde esclusivamente dedurre la importanza di una frazione (1) agli effetti della Legge sulla viabilità obbligatoria del 30 agosto 1868, non altrimenti può giudicarsi questa importanza se non dal complesso delle condizioni di popolazione, di produzione, d'industrie e di giacitura topografica (2) (*Parere del Consiglio di Stato*, 10 *dicembre* 1879).

— Se lo Stato conceda a taluno una derivazione d'acque pubbliche per animare un opificio con passaggio sui fondi non proprî del concessionario e se la competente Autorità amministrativa, nell'interesse del buon regime delle acque pubbliche, abbia dovuto determinare non solo il punto della presa d'acqua, ma anche quello dello sbocco e il corso intermedio, segnando la linea dell'intero canale e i suoi profili longitudinali e trasversali, ai termini dell'articolo 133 della Legge sulle opere pubbliche e 3 del Regolamento 8 settembre 1867 per la derivazione delle acque pubbliche, i limiti della competenza giudiziaria sono i seguenti:

1° È competente l'Autorità giudiziaria a decidere in caso di contestazione:

---

(1) La *frazione* nel senso della legge non è una parte di territorio comunale più o meno geograficamente accomodata, ma deve rappresentare un complesso d'interessi od una individualità storicamente distinta da quella del Comune (*Parere del Consiglio di Stato*, 1° *febbraio* 1878).

(2) Con questo parere il Consiglio di Stato dichiarò senz'altro abolito nelle Provincie siciliane un Rescritto in data 21 marzo 1861, emanato dal Luogotenente Generale per l'esecuzione di un Decreto del Prodittatore del 18 ottobre 1860).

Se la concessione e gli altri provvedimenti furono dati nelle debite forme dalla competente Autorità amministrativa;

Se furono rispettati i diritti anteriormente quesiti;

Se esistano le condizioni della servitù legale di acquedotto nei limiti segnati dall'articolo 598 del Codice Civile;

2º Ammessa dalle parti o riconosciuta dal Magistrato la servitù di acquedotto nei suoi confini legali, la servitù diventa necessaria. E quindi l'Autorità giudiziaria non è competente a modificare il tracciato del canale e le altre condizioni, prescritte dall'Autorità amministrativa come indispensabile per la attuazione delle servitù senza offesa al buon regime delle acque pubbliche;

3º Però l'Autorità giudiziaria è competente a provvedere non solo sulle indennità pecuniarie, ma anche a disporre quei mezzi suppletivi, che, senza toccare le prescrizioni amministrative, potessero valere a rendere meno incomodo la servitù e meglio tutelate le proprietà a quella soggette (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma, a Sezioni riunite, 4 maggio* 1880).

— Le questioni sulla costituzione dei Consorzi stradali e sulla misura e proporzione in cui debbono partecipare i Comuni sono d'esclusiva competenza amministrativa (1) (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma,* 9 *luglio* 1880).

— Per espressa disposizione della legge, quando i Comuni non adempiono l'obbligo loro imposto per la costruzione e sistemazione delle strade comunali obbligatorie, deve sostituirsi il Prefetto senza che i Comuni possano protestare tranne il caso di manifesta violazione della legge. Per costante giurisprudenza tanto amministrativa che giudiziaria, gli atti compiuti dal Prefetto nell'esercizio delle facoltà conferitegli dagli articoli 14 e 15 della Legge 30 agosto 1868 si reputano fatti nell'interesse e per conto del Comune cui si riferiscono; il quale resta unico obbligato senza che possa pretendere di esservi estraneo, o di farne ricadere il peso sulla Provincia o sul Governo. Perciò il Prefetto può come i Comuni stessi stare in giudizio quale attore e quale convenuto, e le conseguenze dei giudizi sostenuti vanno a vantaggio o a carico dei Comuni secondo l'esito della causa. È legale quindi l'operato della Deputazione provinciale che stanziò di ufficio una somma in un bilancio comunale, per spese giudiziali sostenute dal Prefetto in luogo e nell'interesse del Comune (*Parere del Consiglio di Stato,* 17 *luglio* 1880).

(1) La stessa Corte Suprema a proposito dei Consorzi in materia d'acque aveva già deciso in senso conforme, con sentenza 11 febbraio 1878, giudicando che i provvedimenti della competente Autorità amministrativa per la costituzione coattiva e la organizzazione di un Consorzio d'interesse pubblico ai termini degli articoli 105 a 119 e 130 della Legge sui lavori pubblici, hanno valore di decisione definitiva, di fronte alla quale non vi può essere lesione di diritto da dar materia di azione innanzi l'Autorità giudiziaria e che questa è quindi incompetente a pronunziare sulla domanda del proprietario di uno dei fondi compresi nel Consorzio, il quale chieda la dichiarazione di non doverne far parte per mancanza d'interesse.

La Sezione ha considerato:

Che per espressa disposizione della legge, quando i Comuni non adempiono l'obbligo imposto loro relativamente alla costruzione ed alla sistemazione delle strade comunali, il Prefetto ha non solo il diritto, ma il dovere di sostituirsi loro, senza che i Comuni stessi abbiano diritto d'insorgere e di protestare contro l'operato della Amministrazione prefettizia, tranne il caso che questa manifestamente venga a violare la lettera o lo spirito della legge;

Che per costante giurisprudenza, così amministrativa come giudiziaria, gli atti compiuti dal Prefetto, nell'esercizio delle facoltà conferitegli dagli articoli 14 e 15 della Legge 30 agosto 1868 si reputano fatti nell'interesse, e per conto del Comune cui si riferiscono, il quale resta unico obbligato, senza che possa pretendere di esservi estraneo, o di farne ricadere il peso sulla Provincia o sul Governo;

Che questa giurisprudenza, già sancita in ripetuti pareri del Consiglio di Stato, e segnatamente in quelli del 19 ottobre 1878 e 6 maggio 1879, ebbe la sanzione anche dalla Corte Suprema di Cassazione di Torino, con sentenza 19 febbraio 1878;

Che investito il Prefetto della facoltà di procedere a tutti gli atti che dovrebbero compiere i Comuni in esecuzione della Legge 30 agosto 1868, ne segue che egli può come i Comuni stessi, stare in giudizio quale attore e quale convenuto, come legittimo contraddittore e che quindi le conseguenze dei giudizi sostenuti dal Prefetto come rappresentante dei Comuni vanno a vantaggio o a carico dei medesimi;

Che nella specie è constatato che il Prefetto di Massa e Carrara, nella controversia che dovette sostenere contro l'appaltatore Pinelli, ebbe favorevole il Ministero dei Lavori Pubblici, finchè la quistione rimanesse in via amministrativa, sebbene poi, promossa la lite, abbia avute contrarie le decisioni dell'Autorità giudiziaria;

Che quindi non si può mettere in dubbio non avere il Prefetto ecceduto i poteri che la legge gli conferisce, per cui gli atti da lui compiuti obbligano giustamente il Comune di Fosdinovo.

Per questi motivi, la Sezione è di parere che non debba accogliersi il ricorso del Comune di Fosdinovo contro la decisione della Deputazione provinciale di Massa e Carrara del 19 dicembre 1879, che stanziò d'ufficio nel suo bilancio lire 397,75 per spese giudiziali sostenute dal Prefetto in luogo e nell'interesse del Comune.

Al nº 10. La Legge comunale e provinciale 20 marzo 1865, disponendo all'articolo 116 che sono spese comunali ed obbligatorie quelle pel mantenimento e ristauro delle vie interne e delle piazze pubbliche, là dove le leggi, i regolamenti e le consuetudini non provvedono diversamente ha inteso di mettere a carico dei Comuni di sopperire a queste spese colle rendite loro proprie e col ricavo delle imposte e sovrimposte, ammettendo solo un'eccezione per quei Comuni che per virtù di leggi, regolamenti o consuetudini anteriori si trovassero diversamente provveduti. Non potrebbe un Comune con un nuovo suo regolamento addossare ai proprietari frontisti la spesa dei marciapiedi, quando a quest'onere non fossero già soggetti anteriormente alla suddetta legge. Una volta però stabilito in fatto che appunto a quest'onere si trovassero sottoposti per forza di regolamenti e consuetudini anteriori, non possono i proprietari sottrarvisi nè in tutto, nè in parte, per ciò solo che con un nuovo regolamento edilizio il Municipio abbia introdotte modificazioni al vecchio sistema di marciapiedi, richieste

dai bisogni e dalle esigenze della progredita civiltà (*Sentenza della Corte di Cassazione di Torino*, 3 *marzo* 1880).

Al nº 11. Sul quesito se le spese di perizia e di visita per la costruzione dei cimiteri siano a carico dei Comuni interessati, o dell'Erario nazionale, il Ministero dell'Interno, sull'avviso conforme del Consiglio di Stato, dichiarò che tali spese devono ritenersi a carico dei Comuni interessati a tenore dell' articolo 116 della Legge comunale. Fu ritenuto che il detto articolo dichiarando obbligatorie a carico dei Comuni le spese pei cimiteri e per la polizia locale (Alinea 11 e 20), ha compreso con ciò le spese necessarie alla costruzione, al traslocamento, ed alle relative perizie, come pure all' osservanza delle pratiche prescritte dalle discipline sanitarie in riguardo alla scelta ed alla visita de' luoghi più opportuni (*Circolare del Ministero dell'Interno*, 15 *ottobre* 1865).

— Sul quesito se dopo la pubblicazione della Legge comunale e provinciale, ed in ispecie atteso il disposto dell' articolo 116, nº 11, di detta Legge, potesse ancora invocarsi l'antecedente legislazione toscana riguardo alla costruzione dei cimiteri che poneva, nei congrui casi, l' onere della spesa a carico dei parrochi e dei patroni, il Ministero dell'Interno, d'accordo con quello di Grazia e Giustizia e dei Culti ha risposto che in forza del detto articolo 116 della Legge comunale anche tutti i Comuni delle Provincie toscane sono tenuti alla costruzione dei cimiteri a loro proprie spese, e ciò anche entro il tempo e nei modi prescritti dal Regolamento 8 giugno 1865 sulla sanità pubblica (*Nota del Ministero dell' Interno*, 12 *aprile* 1866).

— La Legge 20 marzo 1865, impone ai Comuni in modo assoluto la spesa obbligatoria relativa ai cimiteri. Quest'obbligo deve ritenersi d'ordine pubblico, in quanto che lo stabilimento regolare dei cimiteri interessa l'igiene pubblica, acciò si osservino le norme dell'arte sanitaria, e quindi devono i Comuni provvedere nell'interesse di tutta la popolazione a quanto è necessario alla costruzione e mantenimento dei cimiteri. Quindi devono cessare le consuetudini e le disposizioni speciali che fossero prima in vigore nei vari Stati, come nella Toscana, dappoichè la legge non fa a questo riguardo riserva ed eccezione. Nemmeno può invocarsi in senso contrario l'articolo 252 della Legge comunale, inquantochè conserva in vigore le leggi speciali anteriori, perchè l'assunto dei Comuni toscani non è appoggiato ad alcuna legge speciale, ma bensì ad una convenzione; ed in ogni caso questa legge speciale sarebbe contraria alla disposizione della nuova Legge comunale sui cimiteri, e perciò non potrebbe più sussistere. Se però la Legge comunale impone a tutti i Comuni l' obbligo di provvedere ai cimiteri e non ammette più disposizioni legislative contrarie, non intende del resto di sopprimere i diritti perfetti acquistati dai Comuni, per cui rimane salvo ogni diritto ai medesimi verso chi di ragione e avanti il Potere giudiziario (*Parere del Consiglio di Stato*, 18 *settembre* 1866).

— I restauri occorrenti ai pubblici cimiteri sono resi obbligatori dall' articolo 116, nº 11, della Legge comunale 20 marzo 1865, a carico dei

Comuni, i quali non si potrebbero rifiutare alla relativa spesa deducendo di dover essere fatta e sopportata da altri, poichè anche in questo caso incombe ai Comuni medesimi l'obbligo di anticiparla, salvo a far valere le proprie ragioni di rimborso verso chi credono. Nè sarebbe nemmeno un valido motivo pregiudiziale per sostenere il rifiuto di provvedere agli occorrenti restauri quello che volendo il Comune sopprimere il cimitero, non dovrebbe più pensare a ristorarlo; imperciocchè anche se venisse il cimitero soppresso non verrebbe esclusa l'obbligazione attuale di ristorarlo, giacchè secondo i regolamenti un cimitero, comunque soppresso, deve per un dato tempo mantenersi in buon essere, secondo la decenza del luogo e la sicurezza inviolabile dei cadaveri (*Parere del Consiglio di Stato*, 4 *luglio* 1871).

— Nella spesa pei cimiteri, che è annoverata tra le spese obbligatorie del Comune, devesi comprendere anche quella relativa al trasporto ed al seppellimento dei cadaveri nel cimitero, quando l' uno e l' altro seguano nelle forme ordinarie, senza distinzione di classi sociali. È illegale quindi, e devesi annullare, la disposizione del Regolamento di polizia mortuaria, con cui siasi stabilita dal Comune una tassa a carico delle famiglie dei defunti, per corrispettivo ai becchini (*Parere del Consiglio di Stato*, 26 *ottobre* 1877).

Al nº 12. In tutte le Provincie del Regno debbono essere aumentati gli stipendi ai maestri, giacchè di fronte al carattere generale delle Leggi 9 luglio 1876 e 15 luglio 1877 non possono tuttavia perdurare preesistenti disposizioni in materia. Il Comune non può produrre la eccezione delle angustie economiche per non dare esecuzione completa alle leggi scolastiche, imperciocchè la ristrettezza dei mezzi può giustificare la domanda e la concessione di sussidi, ma non può dispensare dagli obblighi imposti per questo servizio (*Parere del Consiglio di Stato*, 21 *novembre* 1879).

— Non è lecito ad un Comune di variare lo stipendio assegnato ai maestri, prima che sia spirato il tempo convenuto con essi quando vennero nominati (*Parere del Consiglio di Stato*, 11 *agosto* 1880).

Al nº 15. Non è obbligatoria pei Comuni la spesa per la rinnovazione dei registri di Stato Civile rimasti distrutti nell'incendio fortuito seguito nell'archivio del Tribunale dove erano depositati. I Comuni non avendo alcun interesse a che si conservi in altro ufficio governativo la copia dei detti atti ch' essi già tengono nel loro archivio, ed essendo nell' interesse generale della Nazione che questi atti debbano esistere anche nell'archivio del Tribunale, la spesa da farsi per la rinnovazione degli atti medesimi che fossero stati distrutti deve sopportarsi dal Governo (*Parere del Consiglio di Stato*, 30 *giugno* 1880).

La Sezione ha considerato:

Che le ragioni esposte nel ricorso del Comune di Contigliano e nella relazione ministeriale sembrano prevalenti alle altre contenute nella nota del Ministero di Grazia e Giustizia, 27 febbraio 1880. Nel difetto di una legge che non parrebbe conveniente di promuovere per mandare in tutto od in parte a carico dei Comuni la

spesa della rinnovazione dei registri, che non supera le lire 300, il Regio Decreto per l' ordinamento dello Stato Civile, 15 novembre 1865 dà all'ufficiale dello Stato Civile il solo carico di depositare entro i primi quindici giorni di gennaio i registri coll'indice negli archivi dei Comuni e presso la cancelleria del Tribunale. Così per l'articolo 30 del Decreto, ed adempiuta questa prescrizione, è innegabile che i registri depositati divengano proprietà del Governo, tanto ciò è vero che quando se ne domandano le copie nessuna ingerenza e nessun diritto sull' emolumento spetta ai Comuni od all'ufficiale dello Stato Civile, ma tutto percepisce il Cancelliere (impiegato del Governo) e forma parte dei proventi di cancelleria, siccome è detto nello articolo 149 del citato Decreto;

Che il caso di smarrimento o d'istruzione è previsto dall'articolo 37, e poichè non dispone a carico di chi debba andare la spesa della copia dell' originale distrutto, le dispone soltanto che ove vada smarrito l'originale già depositato nella cancelleria il Procuratore del Re provveda affinchè sotto la vigilanza del Pretore venga fatta una copia esatta dell'originale che ancora si conserva negli archivi del Comune e viceversa ove venga smarrito o distrutto l'originale già depositato negli archivi del Comune la copia da estrarsi dall'originale depositato presso la cancelleria viene fatta sotto la vigilanza di un Giudice delegato, sembra potersene dedurre che nel primo caso tutto sia rimesso al Procuratore del Re rappresentante del Governo che debba quindi anche sostenerne la spesa, nel secondo debba sostenerla il Comune a cui interessa la copia per formare il proprio suo archivio;

Che il Comune non ha alcuno interesse che si conservi in altro ufficio governativo a copia di atti che egli già tiene nel suo archivio, e se per disposizione di legge, e nell'interesse generale della Nazione questi atti debbono esistere anche nello archivio del Tribunale, chi ha interesse a questo deposito è il Governo, e ad esso sembra giusto che ne incomba la spesa, ove per distruzione questi atti debbano rinnovarsi;

Che non parrebbe applicabile al caso la divisione della spesa secondo la proposta del Ministero di Grazia e Giustizia sull'esempio di quanto fu praticato in Francia, perchè là occorse un' apposita legge, e perchè il fatto della distruzione per opera della Comune non potrebbe applicarsi a quella del caso fortuito;

Per questi motivi è di parere che, accolto il ricorso del Comune di Contigliano, debba dichiararsi che la spesa occorrente alla rinnovazione degli atti dello Stato Civile nell'archivio del Tribunale di Rieti non possa mandarsi in tutto od in parte a carico dei Comuni del Circondario.

Al n° 19. Il Comune capo-luogo ha competenza di proporre il personale di custodia delle carceri mandamentali, e ad esso è deferita l'Amministrazione delle spese relative; cosicchè un Comune del Mandamento è incompetente a moderare da per sè solo il corrispettivo attribuito al custode, ed è illegale il rifiuto di pagamento della quota impostagli al seguito del riparto della spesa complessiva fra i Comuni componenti il Consorzio mandamentale (*Parere del Consiglio di Stato*, 9 *novembre* 1866).

— Il Comune capo-luogo del Mandamento nel provvedere alle spese che occorrono pel carcere e per la custodia dei detenuti, a tenore delle disposizioni dell'articolo 55 del Regolamento 8 giugno 1865, in relazione all'articolo 116, n° 19, della Legge comunale, agisce per conto del Governo, da cui riceve gli ordini e le debite approvazioni. Non deve quindi considerarsi in rispetto a questo servizio il Comune capo-luogo quasi come capo di un Consorzio per un' Amministrazione della quale dette conto,

provocare le deliberazioni consorziali. Il ricorso di un Comune interessato potrebbe essere fondato solo nel caso che a pretesto di costruire o restaurare un carcere mandamentale si fossero ampliate le opere per altri usi e servizi ed oltre la necessità del servizio statuito dalla legge, e si pretendesse farne sopportare la spesa complessiva ai Comuni del Mandamento (*Parere del Consiglio di Stato* 6 *novembre* 1875).

— Le spese tutte pel carcere mandamentale, non che quelle d'impianto sono obbligatorie a carico dei Comuni componenti il Mandamento. A ciò nulla influisce la questione sulla proprietà del fabbricato, ov'è stato impiantato il carcere, o pur quella di dubbio pel caso che sia mutata la sede del capo-luogo del Mandamento (*Parere del Consiglio di Stato*, 28 *agosto* 1875).

— Non può essere ammissibile il provvedimento della Deputazione provinciale, con cui si dichiara obbligatorio il concorso dei Comuni alla spesa per la costruzione del carcere mandamentale a sistema cellulare (*Parere del Consiglio di Stato*, 25 *agosto* 1877).

— Lo stipendio degli agenti di custodia delle carceri mandamentali non essendo fissato da alcuna legge o regolamento, spetta ai Municipi di stabilirlo, avuto riguardo alle circostanze locali ed alle esigenze del servizio; e soltanto dove dalla esperienza sia dimostrato insufficiente a questo fine, si farebbe luogo a provvedere congruamente dalla Deputazione provinciale ai termini di legge, mediante stanziamento in bilancio della somma necessaria. Quindi se il Municipio ha ridotto per l'anno prossimo il salario del guardiano del carcere mandamentale ed ha stabilito di ritenere dimissionario l'attuale guardiano qualora non avesse dichiarato prima di un dato termine di accettare il minore stipendio, tale deliberazione non si può dire contraria alla Legge comunale, nè all'articolo 54 del Regolamento comunale, poichè la alternativa posta al guardiano di accomodarsi al minore stipendio o di ritenersi licenziato, non offendeva minimamente il diritto del Prefetto di nominare i guardiani, dietro proposta della Giunta, e di sospenderli e di rimuoverli, che è cosa diversa dal diritto di fissare lo stipendio e di licenziarli, che appartiene ai Municipi. Perciò è da revocarsi il decreto del Prefetto con cui fosse stata annullata una deliberazione comunale presa nei sovra estesi termini (*Parere del Consiglio di Stato*, 14 *maggio* 1879).

— In forza delle disposizioni del Regolamento giudiziario 6 dicembre 1865, il Comune dove ha sede la Corte, il Tribunale e la Pretura, mentre ha diritto ed obbligo di fare eseguire le spese indispensabili senza preventivo consenso degli altri Comuni pronti a concorso, deve limitarsi a provvedere al primo stabilimento nei locali designati, non può arrogarsi di addivenire alla costruzione di un nuovo edificio, per pretendere poi il rimborso *pro voto* del dispendio incontrato, e costringere gli altri Comuni a diventarne comproprietari (*Parere del Consiglio di Stato*, 4 *luglio* 1879).

— Sebbene la legge ponga a carico dei Comuni lo stipendio del custode delle carceri, non ne determina però la misura, lasciando che si

regolasse secondo le consuetudini locali e le esigenze del servizio. Ove quindi un custode di carceri non chiegga un aumento di stipendio, non è dato nè al Prefetto di proporre, nè alla Deputazione provinciale di provvedere al suo aumento (*Parere del Consiglio di Stato*, 20 *agosto* 1879).

— Se un Comune del Mandamento crede di non essere tenuto a concorrere nelle spese di riattamento del carcere mandamentale fatte dal Comune capo-luogo, e ciò perchè, a suo avviso, dovevano tali spese stare a carico del proprietario del fabbricato ai termini del contratto di locazione, e se l'Autorità superiore amministrativa ha ritenuto che tale onere non spettasse punto al proprietario: il Comune suddetto non può rifiutarsi di pagare la sua quota; salvo per altro ad esso, trattandosi d'interpretazione di contratto, di adire i Tribunali, quando persistesse a ritenere che la spesa in questione dovesse cadere a carico esclusivo del proprietario del fabbricato (*Parere del Consiglio di Stato*, 30 *agosto* 1879).

— La deliberazione con la quale un Comune ricorra contro il riparto delle spese mandamentali eccependone l'esagerazione, non può venir annullata dal Prefetto sul motivo di trattarsi di spese obbligatorie, non essendo vietato al Comune di ricorrere contro l'ammontare di dette spese, comunque obbligatorie, salvo all'Autorità competente di respingere i reclami quando non avessero fondamento (*Parere del Consiglio di Stato*, 27 *dicembre* 1879).

— Spetta al Consiglio comunale e non al Prefetto di fissare la misura del salario del custode delle carceri mandamentali secondo le consuetudini locali e le esigenze del servizio. Soltanto quando l'assegno pel salario del custode carcerario si riconosca insufficiente ed il Comune si ricusi di aumentarlo, spetta alla Deputazione provinciale di provvedere per lo stanziamento di un assegno maggiore (1) (*Parere del Consiglio di Stato*, 20 *marzo* 1880).

Il Consiglio, ecc.

Ha considerato che se per gli articoli 116, nº 19, della Legge comunale e provinciale e 55 del relativo Regolamento stanno a carico dei Comuni le spese degli agenti di custodia del carcere mandamentale, è naturale che essi ne determinino la misura secondo le consuetudini locali e le esigenze del servizio;

Che non apparisce che il custode delle carceri di Notaresco lamentasse come incongruo lo stipendio stabilitogli di lire 360, onde non è a dire che aumentato a lire 400 con la deliberazione 30 ottobre 1879 in ossequio ai desideri del Prefetto, fosse in sua facoltà di prescriverne uno maggiore e di annullare poi la deliberazione predetta senza addurre altra ragione all'infuori di quella dell'essere non in facoltà del Comune, ma sì del Prefetto, che nomina i custodi, la determinazione del salario, imperocchè il nominare i guardiani sulla proposta della Giunta, il sospenderli e il rimuoverli, attribuzioni dei Prefetti, secondo l'articolo 54 del citato Regolamento, è cosa ben diversa dal fissare lo stipendio che appartiene ai Comuni, come appartiene non al Prefetto, ma alla Deputazione provinciale lo stanziarne

(1) Giurisprudenza conforme al parere, 20 agosto 1879.

uno maggiore, quando quello assegnato dal Comune si riconosca incongruo, e il Comune si ricusi di aumentarlo;

Per questi motivi, e coerentemente alla costante giurisprudenza del Consiglio di Stato, la Sezione è di parere che sia da accogliersi il ricorso e revocare il Decreto del Prefetto di Teramo, 12 dicembre 1879.

Al nº 20. Le guardie municipali possono armarsi in servizio di revolver e non può la Deputazione provinciale annullare un articolo di regolamento municipale che attribuisca alle guardie una tale facoltà. Quest'arma dev'essere la stessa che è stabilita per l'armamento delle guardie di pubblica sicurezza dal Regolamento 21 novembre 1865. Le cautele poi che si devono prescrivere per l'armamento delle guardie municipali sono le seguenti: 1º obbligo della divisa; 2º attualità di servizio nel territorio del Comune (1); 3º preavviso all'Autorità locale di pubblica sicurezza quando questa non sia il Sindaco stesso, della istituzione di dette guardie e delle armi ad esse distribuite; 4º subordinazione delle medesime agli ufficiali di pubblica sicurezza per tutto ciò che riflette il servizio di sicurezza pubblica ai termini dell'articolo 6 della Legge di sicurezza pubblica (*Parere del Consiglio di Stato*, 16 *marzo* 1869, *e Nota del Ministero dell'Interno*, 12 *luglio stesso anno*).

— Gli ordini e provvedimenti dei Prefetti, Sotto-Prefetti e Sindaci in esecuzione delle Leggi sulla polizia locale, debbono essere emanati per misura generale, e non per casi individuali (*Sentenza della Corte di Cassazione di Napoli*, 22 *dicembre* 1879).

In fine. Non è obbligatoria pei Comuni la spesa per la verificazione della misura per la leva militare, poichè il paragrafo 144 del Regolamento pel reclutamento dell'esercito non prescrive in modo assoluto ai Comuni capo-luoghi di Mandamento di essere forniti della misura metrica, comunque nella nota, che si trova apposta al detto paragrafo, sia raccomandato a tutte le Comunità componenti il Mandamento di procurarsela. Non avendo il legislatore imposto tal obbligo, ne consegue che la spesa rientra nel novero delle facoltative, alle quali non si possono far concorrere altri Comuni (*Nota del Ministero dell'Interno*, 27 *luglio* 1873).

— Dev'essere ritenuta di carattere continuativo, e così che non vi osti la Legge del 14 giugno 1874, una spesa di culto cui ha sopperito il Comune da oltre un secolo e mezzo (*Parere del Consiglio di Stato*, 16 *agosto* 1878).

— Nelle Provincie napoletane sono i Comuni tenuti al supplemento di congrua verso i parroci (2). Per riconoscere se sia o no il caso di

(1) Le guardie municipali allorchè vestono l'abito borghese e sono fuori di servizio non hanno il diritto di portare il revolver, la carabina od altra arma, di cui fanno uso quando si trovano in servizio ordinario e vestono l'uniforme. Esse rientrano allora nelle condizioni stesse di privati cittadini, e cessa in loro durante tal tempo la qualità di agenti di sicurezza pubblica, e per conseguenza anche il diritto di portare armi senza il permesso che è prescritto per i privati.

(2) Vedasi in senso conforme la sentenza della Corte di Cassazione di Roma, 3 gennaio 1880.

supplemento di congrua è necessario accertare lo ammontare della rendita che in atto percepisce il parroco (*Sentenza della Corte di Cassazione di Napoli*, 10 *giugno* 1879).

— Per quanto vogliasi ritenere utile l'opera del predicatore quaresimalista per l'insegnamento religioso, e l'incitamento al viver probo e morale, non essendo la relativa spesa nel novero delle obbligatorie, non può essere ammessa quando il bilancio ecceda il limite legale della sovrimposta. Quando la popolazione di un Comune ecceda i seimila abitanti ha l'obbligo di avere sei insegnanti giusta l'articolo 9 della Legge 15 luglio 1877 interpretato dai dispacci Ministeriali 20 e 30 settembre 1877 (1). Le scuole serali sono obbligatorie per l'articolo 7 della Legge 15 luglio 1877. Per costante giurisprudenza i Comuni di Sicilia debbono concorrere nella spesa per le guardie di pubblica sicurezza a cavallo, non avendo lo scioglimento del corpo dei militi a cavallo, e la successiva ricomposizione sotto nome diverso, ma con lo stesso scopo, modificato gli obblighi dei Comuni suddetti (*Parere del Consiglio di Stato*, 3 luglio 1880).

Riforme.

Il n° 13 di questo articolo dichiara obbligatoria la spesa per la illuminazione notturna solamente per quei Comuni dove sia essa stabilita. Sarebbe però cosa utilissima sotto il rapporto della salute e sicurezza pubblica di rendere obbligatoria siffatta spesa per tutti i Comuni indistintamente.

Articolo 117.

Le spese non contemplate nell' articolo precedente sono facoltative.

Commenti.

La legge usando la parola facoltative non intese già di dire arbitrarie e conseguentemente la condizione necessaria per una spesa facoltativa sta nell'utilità locale che deve sempre risolversi in un vantaggio morale o materiale della generalità degli abitanti del Comune.

L'egregio commendatore De-Sterlich così commenta questo articolo: « La legge, egli dice, ha creduto di rendere omaggio al principio della libertà amministrativa del Municipio, quando ha detto con una formola generale, che tutte le spese non dichiarate obbligatorie sono facoltative ». Niuno però potrebbe certamente immaginare, che con ciò al Comune sia lecito d'impiegare i valori della propria finanza in ispese di qualunque ge-

---

(1) Il Ministero colle circolari sopracitate ha ritenuto che nel fissare il numero dei maestri che deve mantenere ogni Comune, debbansi calcolare i residui della popolazione che non raggiungono le proporzioni volute dalla legge quando questi residui sorpassano il numero di 100 abitanti.

nere. Vi debbe essere una norma atta a determinare quali sono le spese che possono essere facoltativamente permesse al Comune; e questa norma non può essere fondata che sull' elemento dell' utilità che la spesa abbia per la vita locale, e sul vantaggio morale e materiale di cui sia produttiva in prò della generalità degli abitanti. A quel modo che, per le spese obbligatorie, l'elemento della necessità ne costituisce il carattere e la condizione intrinseca, sia che tale necessità derivi da un bisogno essenziale delle vita locale, sia che promani artificialmente da una partecipazione forzosa a servizi generali prescritta dalla legge; in quel modo stesso, per le spese facoltative, il loro carattere intrinseco deve risultare ed esser fondato sull'elemento indispensabile della utilità per rapporto alla universalità dei cittadini e per lo sviluppo morale e materiale della vita interna. Questo carattere, questa condizione inerente alla spesa facoltativa, costituisce il criterio che deve regolarne l'ammissibilità, ed il limite razionale entro cui deve circoscriversi la potestà del Consiglio comunale nel decretarla. Ove manchi questa condizione, mancherebbe la norma direttiva, per determinare quando un Comune possa permettersi una spesa: ed allora, non che esservi quella libertà di azione coordinata ai fini essenziali della vita municipale, non altro vi sarebbe che un campo aperto allo arbitrio delle spese, alla prodigalità, ed allo sperpero dei valori civici. Se però l'utilità riflettente il migliore sviluppo della vita di località è il limite di ragione che circoscrive il potere del Consiglio in ordine alle spese facoltative, devesi non pertanto deplorare che, pel silenzio della legge su questo punto, siffatta utilità non possa ritenersi anche come il limite giuridico di questa potestà. In effetto la legge quasi che avesse temuto di offendere il principio della libertà amministrativa del Municipio, si esprime con una formola così generale ed incondizionata, che si presta ad ogni maniera di spese, anche le più arbitrarie. In forza di questa pienezza di facoltà emergente dall' articolo, l'uso della finanza locale rimane interamente abbandonato al Potere discrezionale, ed al grado maggiore o minore d'intelligenza della rappresentanza civica, la quale può bene spesso esser fuorviata da passioni, da vedute, da interessi tutti personali. Sarà senza dubbio commendevole quel Consiglio il quale, soddisfatte le spese obbligatorie, destini il sopravvanzo delle rendite nel motiplicare gli stabilimenti educativi, nell'aumentare le vie di comunicazione ecc.; dappoichè così operando mostrerà di aver ben compreso i fini ai quali debb' essere rivolta la sua libertà di azione circa le spese facoltative. Ma se per l' opposto esso ne prodighi i valori in esiti estranei agli interessi di località, ed in ispese improduttive e di pura perdita, non per questo potrà incontrare un freno in quella informe dichiarazione dell'articolo 117, che nulla vieta, nulla impedisce. Qui ripeteremo adunque, ciò che altrove abbiamo accennato. Non si creda già di avere fatta opera di bene intesa libertà, lasciando i Municipi indipendenti nella loro azione. La legge debb'essere per essi essenzialmente educatrice, perchè i Municipi, al pari degli individui, sono suscettivi di acquistare il sentimento esatto e profondo dei loro doveri, non

che dei veri fini della vita di località, e dei mezzi più utili ed opportuni per svilupparla. A lato dunque di quella monca ed incompiuta dichiarazione dell'articolo 117, avrebbe dovuto stabilirsi quale sia il carattere intrinseco delle spese facoltative; ed in conseguenza avrebbesi dovuto soggiungere, che son tali tutte quelle, le quali siano dirette a procurare una utilità morale o materiale all' università dei cittadini, e che con questa condizione sia lecito ai Municipi di farle, coordinandole alla latitudine dei proprî mezzi disponibili. Con questa o con altra formola simigliante, bene avrebbe potuto correggersi il vizio di quella compilazione, la quale, senza somministrare un criterio direttivo per la convenienza delle spese, è atta soltanto ad imprimere nei Comuni una coscienza esagerata e pericolosa della loro libertà d'azione. A compimento delle idee esposte aggiungiamo, che i mezzi di tutela amministrativa, di cui la legge si occupa nel seguente Capo VII, non sono atti ad apprestare un correttivo efficace al pericolo di uso arbitrario nelle spese facoltative. Non è tale in effetti l'ingerenza governativa, dappoichè essa è limitata soltanto ad esaminare le deliberazioni del Consiglio sotto il rapporto della regolarità delle forme, o delle violazioni di legge. Nè può sempre provvedervi l'approvazione della Deputazione provinciale: dappoichè i casi nei quali essa è chiamata ad approvare o disapprovare, sono specificati negli articoli 137, 138 e 139. Or come mai potrebbe essa disapprovare una spesa o un esito, quando non rientrasse in uno dei casi quivi contemplati; o non vincolasse il bilancio oltre i cinque anni? E d'altra parte, quanti mezzi non ha un'Amministrazione comunale di sottrarsi all'approvazione, mediante la facoltà degli storni? E se anche la Deputazione potesse sempre esercitare una ingerenza, chi non comprende quanto debba riuscire arbitraria la valutazione circa la convenienza di una spesa, quando manchi un criterio direttivo, scritto nella legge stessa? Ciò varrebbe rimediare ad un arbitrio, sostituendovi un altro arbitrio: sistema spesso pericoloso, vizioso sempre. È la legge che deve contenere in sè il freno giuridico all' esercizio disordinato della libertà d'azione: essa deve lasciare il meno possibile alla valutazione dell'Autorità superiore, che spesso può esser diretta da criteri mutevoli e contraddittori per fatti e motivi imprevedibili. Il solo rimedio adunque atto a riparare il vuoto della legge e gli sconci che possono derivarne, è quello di dichiarare legalmente il carattere della spesa facoltativa, e la condizione necessaria per decretarla (1).

L'illustre professore Saredo a sua volta così ragiona (2): Una definizione precisa dei limiti delle spese facoltative, che il Comune e la Provincia possono fare, la legge non la fornisce: nè era agevole darla. Colla sua lunga enumerazione delle spese obbligatorie pei Comuni (Art. 116) e per le

---

(1) Annotazioni alla Legge sull'Amministrazione comunale e provinciale; articoli 115 a 117, § 4, ni 1, 2, 3, pag. 657 e segg.

(2) Vedasi *la Legge*, 1872, (*Giurisprudenza amministrativa*, pag. 145).

Provincie (Art. 174), e col suo riferimento a quelle che siano poste a carico dei Comuni e delle Provincie da speciali disposizioni legislative del Regno, per verità la legge vigente ha singolarmente ristretto il campo delle spese facoltative. Ma queste spese possono validamente farsi? quali annullarsi? Le spese non contemplate nell'articolo precedente (116) sono facoltative: così l'articolo 117 per i Comuni: e l'articolo 174 dispone altrettanto per le Provincie. Dunque il Comune e la Provincia avrebbero a questo riguardo una facoltà illimitata. Anzi il Comune ha ben maggiore libertà d'azione della Provincia. Infatti non troviamo nell'articolo 117 neppur la frase dell'ultimo capoverso dell'articolo 174, relativo alle spese provinciali, dov'è detto, che: « sono facoltative le spese non contemplate dai paragrafi precedenti, e che si riferiscono ad oggetto di competenza provinciale ». Sicchè, stando al diritto governativo vigente: 1° Spetta all'arbitrio dei Comuni il giudizio sulle spese facoltative che intendono fare; 2° Nè il Governo nè la Deputazione provinciale possono intervenire, salvo i casi determinati dalle leggi nei quali però non si tocca menomamente dell'indole giuridica delle spese facoltative. Quanto al Governo, la sua ingerenza nelle deliberazioni dei Comuni è regolata dagli articoli 78, 81, 130, 145, e in questi articoli si trova unicamente ciò che l'ingerenza governativa è limitata all'esame delle deliberazioni comunali per quanto concerne la regolarità delle forme e l'osservanza della legge. Il principio è chiaramente dichiarato dall'articolo 131 concepito nei termini seguenti: « Quando si tratti di oggetto pel quale la legge non abbia espressamente dichiarata la necessità dell'approvazione il Prefetto o Sotto-Prefetto esamina se la dichiarazione è regolare nella forma, e se non è contraria alla legge ». Altrettanto dispone l'articolo 100 per le deliberazioni del Consiglio provinciale. Allora solo il Prefetto o Sotto-Prefetto può sospendere (Art. 132) e, ove occorra, annullare, udito il Consiglio di Prefettura, una deliberazione comunale (Art. 132) o provinciale (Art. 192), quando risulti che la deliberazione non è regolare nella forma o è contraria alla legge. Quanto alla Deputazione provinciale, i casi nei quali è chiamata ad approvare e disapprovare le deliberazioni dei Consigli comunali, sono espressamente specificati negli articoli 137, 138 e 139. Ed in nessuno di questi articoli troviamo che la legge le conferisca il diritto d'intervenire per giudicare della validità o convenienza di una deliberazione comunale relativa a spese facoltative. D'altra parte, ci troviamo dinanzi a un principio generale di diritto, secondo il quale ciò che non è espressamente vietato dalla legge può farsi: che le incapacità non si presumono, e sono di stretto diritto. Questo principio, che s'applica tanto alle persone morali quanto alle persone individue, è ripetutamente sancito dalle leggi vigenti (Codice Civile art. 1, 2, 436, 1105 e segg.; Codice di Procedura Civile, art. 139, dove in un caso speciale è dichiarata espressamente la regola che la capacità si presume fino a prova contraria). Se adunque, un atto non è chiaramente vietato, tanto i Comuni e le Provincie come gli individui possono farlo: e una spesa che non sia espressamente proibita fatta dal Consiglio comunale e provinciale, dovrebbe dirsi va-

lidamente fatta. E nondimeno la giurisprudenza amministrativa respinse questo principio. Essa decise costantemente che spetta al savio e prudente arbitrio del Prefetto l'annullare o il conservare le deliberazioni comunali e provinciali relative alle spese facoltative, secondo che queste siano fatte o no nell'interesse comunale.

Il Consiglio di Stato però chiamato più volte ad emettere il suo autorevole avviso intorno a quistioni sollevatisi relativamente all'estensione a darsi alle spese facoltative, dopo una serie di pareri, non sempre uniformi stabilì doversi adottare per massima direttiva: che i Comuni debbano limitare le spese facoltative alle sole aventi tratto all'utilità generale, cioè fatte nell'interesse del Comune e della generalità de' suoi abitanti, escludendo quelle le quali fossero rivolte al vantaggio esclusivo d' una parte dei medesimi, massime quando non v'è necessità di farle, e le condizioni finanziarie del Comune sono aggravate; e che i Comuni nel farle hanno illimitata libertà tranne che per quelle le quali o per loro natura, o per le loro modalità abbisognano dell' approvazione della Deputazione provinciale (1).

Giurisprudenza.

Quando si tratta di spese facoltative estranee a servizi ed uffici di pubblica utilità entro i limiti della circoscrizione comunale, la Deputazione provinciale non ha competenza per interloquire, ma spetta al Prefetto la facoltà dell'annullamento ai termini dell'articolo 2 della Legge 14 giugno 1874. La competenza riservata alla Deputazione provinciale nell'articolo 3 della Legge suddetta, riceve il suo pieno effetto coll'autorizzazione di eccedere il limite massimo della sovrimposta fondiaria. Al Prefetto spetta eziandio di conoscere delle deliberazioni comunali per le quali dopo l'approvazione del bilancio, e nel corso dell'esercizio, i Consigli si avvisino di stanziare nuove spese facoltative, senza che in bilancio vi siano a riscontro i fondi corrispondenti. Merita perciò di essere annullata per incompetenza la deliberazione della Deputazione provinciale che abbia deciso di non accordare approvazione ad un sussidio votato dal Consiglio comunale a favore di uno studente povero. D'altra parte è meritevole di annullamento la deliberazione del Consiglio comunale, colla quale siasi accordato quel sussidio, se non havvi un apposito stanziamento nel bilancio (*Pareri del Consiglio di Stato*, 28 *marzo e* 7 *giugno* 1879).

— Rispetto ai Comuni che eccedono la misura legale della sovrimposta ai tributi diretti, la Deputazione provinciale, per la Legge 14 giugno 1874, deve contenere anche le spese obbligatorie nei limiti necessari per eseguire le disposizioni di legge, ed eliminare quelle che non sono obbligatorie. Non può ritenersi tale una spesa di culto (nella specie pel predicatore e

(1) Vedasi la pregievole opera dell'avv. Raffaele Drago, (Genova, 1875) intitolata, *Questioni di Diritto comunale*, pag. 337 e segg.

per l'organista) sebbene consuetudinaria, se il Comune non somministra la prova che dipenda da un impegno di carattere obbligatorio. Ad ogni modo, e qualunque fosse il titolo dell'impegno, quando non sia oppugnato che la fabbriceria parrocchiale possieda sufficienti mezzi per sostenere la detta spesa, rimarrebbe estinto l'obbligo del Comune, il quale non può essere sussidiario e dipendente appunto dalla mancanza di mezzi della fabbriceria (*Parere del Consiglio di Stato*, 18 *giugno* 1879).

— L'assegno al maestro di musica, se non procede da impegni anteriormente assunti, ma è piuttosto determinato da personali riguardi, rientra nelle spese facoltative. Tale pure si presenta lo stanziamento per l'istituzione di una fiera la quale, se può tornare a pubblica utilità, non è però obbligatoria, onde di fronte ad un eccessivo aumento delle sovrimposte, siffatto stanziamento si ritiene legittimamente tolto. Parimenti è ammissibile la riduzione fatta dalla Deputazione provinciale del fondo a calcolo, se la misura in cui venne fissato si presenta conforme agli stanziamenti precedenti ed è sufficiente (*Parere del Consiglio di Stato*, 4 *giugno* 1879).

— Il Prefetto non ha facoltà di obbligare un Comune a sostenere una spesa che si ricusi di fare; e soltanto per l'articolo 2 della Legge 14 giugno 1874, il Prefetto può annullare una deliberazione che impegni il Comune in una spesa facoltativa, la quale non riguardi l'interesse generale del Comune. Quindi se si tratta di un ricorso tendente a far riconoscere e dichiarare obbligatoria pel Comune una spesa, il provvedere su tale ricorso rientra nella competenza della Deputazione provinciale, alla quale soltanto, ove il ricorso sia riconosciuto fondato, spetta di ordinare lo stanziamento d'ufficio nel bilancio comunale, sia che il Comune ecceda o no il limite legale della sovimposta. Il parroco non ha interesse diretto e personale per far dichiarare dalla Deputazione provinciale obbligatorio per il Comune il continuare a pagare il salario al sagrestano ed al campanaro. Tale interesse sarebbe soltanto della fabbriceria sulla quale ricadrebbe l'obbligo della spesa suddetta. Quindi è irricevibile il ricorso del parroco al Re contro la decisione della Deputazione provinclale che dichiarò di non poter accogliere un precedente suo ricorso nel senso sovraespresso (*Parere del Consiglio di Stato*, 30 *agosto* 1879).

— Quando un Comune per soddisfare alle esigenze del suo bilancio passivo ha dovuto essere autorizzato dalla Deputazione provinciale ad eccedere il limite normale della sovrimposta, non può poi fare alcuna spesa facoltativa nè sul fondo a calcolo, nè con lo storno di altri capitoli del suo bilancio. Quindi ha operato legalmente il Prefetto che ha annullato la deliberazione con la quale fu accordato una gratificazione sul fondo dei casuali a favore del messo dell'esattoria per la cura da lui spiegata nella riscossione della tassa di famiglia, essendo questa una spesa facoltativa (*Parere del Consiglio di Stato*, 29 *ottobre* 1879).

— Per quanto possa essere giusta una gratificazione agli impiegati del Comune per servizi non altrimenti retribuiti, veste però sempre il carattere di spesa facoltativa, e legalmente quindi la Deputazione provinciale

può opporsi a che su tale titolo venga superato il limite massimo della sovrimposta. Se lo stanziamento in bilancio di un assegno al Sindaco per le spese forzose puossi sostenere fra le spese obbligatorie, non pare però da contraddire la determinazione della Deputazione provinciale di depennare tale stanziamento da quelle facoltative, senza riprodurlo in altra parte del bilancio, potendosi far fronte alle occorrenze sul fondo dei casuali (*Parere del Consiglio di Stato*, 5 *novembre* 1879).

— Se il Consiglio comunale a compensare il parroco dello scapito per la cessata contribuzione del latte, che per antica consuetudine i parrocchiani gli somministravano nel giorno dell'Ascensione, ha deliberato di dispensarlo dal pagamento per un biennio di un annuo canone di fitto di un fondo appartenente al Comune, tale deliberazione è viziata di nullità e si deve annullare per trattarsi di una pura e mera liberalità con aggravio ingiustificato del bilancio comunale (*Parere del Consiglio di Stato*, 26 *novembre* 1879).

— In aggiunta alla circolare del 20 corrente, nº 18100 - 107835, relativa alla spesa per la pubblicazione del foglio periodico o bollettino delle Prefetture, ed al fine di rimuovere qualunque dubbio circa l'applicazione della circolare stessa, questo Ministero dichiara che devesi intendere revocata la circolare del 24 novembre 1865, concernente la detta spesa, e revocato pure l'articolo 5 delle istruzioni 5 settembre 1876, nº 31400, sul foglio periodico e su quello di annunzi (*Circolare del Ministero dell'Interno ai Prefetti*, 29 *luglio* 1880).

Riforme.

Invece di fare un articolo a parte, si avrebbe dovuto riportare la disposizione di questo articolo in fine all'articolo precedente, come si è fatto per le spese provinciali (Art. 174).

Articolo 118.

Potranno i Comuni, nel caso d'insufficienza delle rendite loro, nei limiti ed in conformità delle leggi:

1. Instituire dazi da riscuotersi per esercizio o per abbuonamento sui commestibili, bevande, combustibili, materiali da costruzione, foraggi, strame e simili destinati alla consumazione locale.

Non possono però mai imporre alcun onere o divieto al transito immediato, fuor quello di determinare le vie di passaggio nell'interno del capo-luogo, o di vietarlo quando vi esistano altre comode vie di circonvallazione;

2. Dare in appalto l'esercizio con privativa del diritto di peso pubblico, della misura pubblica dei cereali e del vino, e la privativa di affittare banchi pubblici, in occasione di fiere e mercati, purchè tutti questi diritti non vestano carattere coattivo;

3. Imporre una tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, con che sia unicamente ragguagliata all'estensione del sito occupato, e all'importanza della posizione;

4. Imporre una tassa sulle bestie da tiro, da sella o da soma, e sui cani che non sono esclusivamente destinati alla custodia degli edifici rurali e del gregge;

5. Fare sovrimposte alle contribuzioni dirette.

Commenti.

Alle tasse contemplate in questo articolo sono da aggiungersi le seguenti: 1° La tassa sul valore locativo portata dalla Legge 28 giugno 1866, n° 3023; 2° quella di famiglia o di fuocatico, nonchè quella sul bestiame autorizzate dall'articolo 8 della Legge 26 luglio 1868, n° 4513.

Il Comune che intendesse di attivare queste tasse dovrebbe redigere un apposito regolamento da approvarsi dalla Deputazione provinciale (*Art.* 138, *n° 5 della Legge comunale*).

In forza dell'articolo 20 della Legge per l'imposta fondiaria sui terreni, sui fabbricati e sui redditi della ricchezza mobile in data 28 giugno 1866, n° 3023, non si può coi centesimi addizionali, provinciali o comunali superare l'imposta principale governativa, e perciò i Comuni che avessero d'uopo di una misura maggiore, non potranno imporla se non ottenendone speciale autorizzazione dalla Deputazione provinciale, e sempreché nel tempo stesso sperimentino la tassa sul valor locativo. Epperò la Legge 26 luglio 1868 diede facoltà ai Comuni nel caso surriferito di sperimentare l'una o l'altra delle tasse speciali sopra accennate. A favore dei Comuni, ai quali si tolse la facoltà di sovrimporre sui redditi della ricchezza mobile colla Legge 11 agosto 1870, n° 5784, si accordò il diritto: 1° d'imporre tasse speciali di esercizio o di rivendita di qualunque merce, ad eccezione dei generi riservati al monopolio dello Stato; 2° vennero agli stessi cedute le tasse portate dalla Legge 26 luglio 1868, n° 4520, relativamente alle licenze di alberghi, osterie, ecc., e loro vidimazioni annuali e ai permessi di fiere e mercati; 3° si diede facoltà d'imporre una tassa sulle vetture pubbliche e private e sui domestici.

La tassa sul bestiame contemplata dalla Legge del 1868, non è da confondersi colla tassa sulle bestie da tiro, da sella o da soma, autorizzata a favore dei Comuni dall'alinea 4 dell'articolo 118. La tassa sul bestiame colpisce il bestiame, l'altra il servizio reso dagli animali per l'agricoltura e l'industria (*Vedasi l'art.* 230 *di questa Legge*).

Legge 11 agosto 1870, portante l'approvazione di provvedimenti finanziari. Disposizioni relative ai Comuni ed alle Provincie.

Art. 1. Alle facoltà accordate ai Comuni nell'articolo 118 della Legge 20 marzo 1865, si aggiunge quella d'imporre tasse speciali di esercizio o rivendita di qualunque merce, ad eccezione dei generi riservati al monopolio dello Stato.

Art. 2. Sono assegnate ai Comuni le tasse stabilite nei numeri 31, 32, 33 della tabella annessa alla Legge 26 luglio 1868 (1), e contemplate nell'articolo 3 della stessa legge (2); ferme le disposizioni di sicurezza pubblica riguardo agli esercizi predetti.

Art. 3. I Comuni potranno inoltre imporre una tassa sulle vetture pubbliche e private, e sui domestici.

Art. 4. La tassa sulle vetture, dove sarà stabilita, sarà dovuta dai possessori o concessionari di vetture, sì pubbliche che private, tanto per uso proprio, che per oggetto di speculazione e per servizio altrui.

Art. 5. La tassa sulle vetture private che sieno fregiate di stemmi ed emblemi gentilizi, potrà essere maggiore della tassa stabilita per le altre vetture private.

Le gondole e barche di lusso sono parificate alle vetture.

Art. 6. La tassa sulle vetture pubbliche sarà dovuta nel Comune dove è stabilita la sede principale del servizio.

Quando manchi un criterio per stabilire quale sia la sede principale del servizio delle vetture pubbliche, questa si riterrà nel Comune più popoloso.

Art. 7. Nascendo contestazioni fra Comuni della medesima Provincia, deciderà la Deputazione provinciale, la quale dovrà anche pronunciarsi sopra reclamo dei contribuenti, che avessero pagato in due Comuni diversi.

Se i Comuni appartengono a Provincie diverse, deciderà con suo decreto il Ministro dell'Interno.

Art. 8. I Comuni potranno dividere le vetture in varie categorie e sottoporle ad una tassa diversa.

Art. 9. La tassa sulle vetture pubbliche di prima e seconda categoria, per gli anni 1867, 1868, 1869, 1870, è ceduta ai Comuni nei quali esistono, od hanno la loro sede principale i relativi esercizi.

Lo Stato restituirà ai Comuni le somme riscosse per tale titolo, dedotte però le spese di percezione.

At. 10. La tassa sui domestici, dove sarà stabilita, dovrà essere corrisposta da chiunque tenga a sua disposizione domestici per servizio suo e della sua famiglia. senza distinzione se i detti domestici ricevono o no l'alloggio o il vitto dalle persone da cui dipendono.

Art. 11. La tassa sarà pagata nel Comune dove si ha la residenza.

Art. 12. Con Decreto Reale, sentito il Consiglio di Stato, saranno determinate le norme principali a seguirsi per l'applicazione delle tasse sulle rivendite od esercizî, sulle vetture e sui domestici.

I Regolamenti comunali dovranno uniformarsi alle prescrizioni che saranno date nel decreto sopraccennato, o dovranno essere approvati dalla Deputazione provinciale.

Art. 13. È abrogato il Decreto legislativo 22 giugno 1866, che stabilisce una tassa governativa sulle vetture pubbliche e private, e sui domestici.

---

(1) I numeri sopraindicati riguardano le licenze per aprire alberghi, trattorie, caffè ed altri negozi. — La tassa è in poporzione di lire cinque per ogni cento di affitto od un'annata di canone presunto. Vedi la Legge del 26 gennaio 1865.

(2) Questo articolo riguarda i permessi che all'epoca della legge erano pendenti, ed anche le rinnovazioni da farsi dopo l'anno, di ogni luogo pubblico, come caffè, trattorie, osterie, birrarie, bagni pubblici, giuochi leciti, ecc., ecc.

La tassa fu stabilita alla metà della prescritta nella tabella.

Sono però mantenute le esenzioni stabilite negli articoli 11 e 12 del Decreto predetto (1).

Art. 14. A cominciare dal 1° gennaio 1871, e sino a che non sia provveduto con legge speciale, lo Stato cede alle Provincie quindici centesimi della tassa governativa imposta sui fabbricati esistenti in ciascuna Provincia (2).

Art. 15. È accordato un compenso ai Comuni sull'Erario nazionale per gli anni 1871, 1872 e 1873, pagabili in rate semestrali ed eguali al 30 per cento della massima somma che essi potevano sovrimporre a titolo di centesimi addizionali alla tassa di ricchezza mobile, sulla base dei ruoli del secondo semestre 1869 ed anno 1870.

Le Deputazioni provinciali non potranno permettere che sia ecceduto il limite fissato dalla legge per la sovrimposta sulla tassa fondiaria, ove i Comuni non siansi valsi del dazio di consumo, pelle tasse concesse dalla presente legge, e d'una almeno delle altre tasse loro concesse col Decreto legislativo del 26 giugno 1866, e con la Legge del 26 luglio 1868; nè potranno i Prefetti rendere esecutorio il ruolo della sovrimposta sulla fondiaria, in quella parte che eccede il limite fissato dalla legge, se non abbiano verificato il contemporaneo ordinamento delle tasse suddette (3).

Art. 16. A partire dal 1° gennaio 1871 sono classificate tra le spese obbligatorie dei Comuni:

1° La metà delle spese pel corpo dei militi a cavallo, istituito nelle Provincie siciliane, ad eccezione degli Ispettori, che rimangono a tutte carico dello Stato. Tale concorso sarà però solo del quarto della spesa per il primo anno.

2° Le spese per la vaccinazione nei Comuni delle Provincie toscane.

3° Le spese relative ai fabbricati delle carceri pretoriali ed alla custodia e al servizio sanitario dei detenuti in queste carceri, nei Comuni delle Provincie venete e di Mantova.

Art. 17. La quota dei Comuni, pel riparto della spesa, relativa ai militi a cavallo, sarà stabilita in base alla spesa complessiva risultante dai ruoli organici

---

(1) Questi articoli sono così redatti:

Art. 11. Non si comprendono nel novero dei domestici: 1° i commessi, fattorini, operai, giornalieri e salariati che prestano i loro servizi per lavori agricoli, industriali e commerciali; 2° i trabanti e soldati di confidenza; 3° i vetturali, sorveglianti e mozzi delle vetture pubbliche; 4° i famigli al servizio delle Amministrazioni dello Stato, delle Provincie, dei Comuni e degli istituti di educazione, d'istruzione e di beneficenza; 5° coloro che nella giornata prestano servizio a più persone non conviventi nello stesso alloggio.

Art. 12. Sono esenti dalle tasse contemplate in questo decreto: 1° il Re ed i membri della famiglia Reale; 2° i rappresentanti e gli agenti di Potenze estere, salvo che siano regnicoli o naturalizzati, e semprechè esista reciprocità di trattamento negli Stati dai quali essi agenti dipendono; 3° i fabbricanti o negozianti di carrozze per il loro commercio; 4° i possessori di veicoli di ogni specie destinati esclusivamente al trasporto delle merci.

(2) In esecuzione di questo articolo con Sovrano Decreto 21 agosto 1870 fu provveduto come segue:

Art. 1. L'ammontare dei quindici centesimi della tassa governativa principale, imposta sui fabbricati esistenti in ciascuna Provincia, che lo Stato cede alle Provincie sarà liquidato in base ai ruoli dati in riscossione dall'Amministrazione.

Art. 2. Il pagamento a favore di ciascuna Provincia sarà fatto in rate semestrali, mediante mandati sul fondo che verrà inscritto nel bilancio generale dello Stato. *(Ministero delle Finanze).*

Art. 3. L'Ammontare dei quindici centesimi delle quote inesigibili sarà sottratto dai pagamenti semestrali a misura che sono liquidate le quote istesse.

(3) Con Sovrano Decreto del 18 settembre 1870 si stabilì che il compenso accordato ai Comuni, dalla Legge dell'11 agosto di detto anno fosse pagato semestralmente in base di due terzi della imposta erariale.

della forza per ogni sezione, ed in ragione della rispettiva popolazione e del contingente principale dell'imposta fondiaria. Nel liquidare le rate dovute dai Comuni si seguiranno le disposizioni dell'articolo 25 della Legge 20 marzo 1865 (Alleg. *B*).

Occorrendo di variare il ruolo organico, si seguiranno le disposizioni dello articolo 24 della Legge sopra citata, ma a luogo dei Comuni saranno intese le Deputazioni provinciali.

Art. 18. Le spese della conservazione del *virus* (vaccino) passeranno fra quelle obbligatorie della Provincia, e la conservazione del vaccino sarà fatta a cura della Deputazione provinciale. Sarà permesso alle Provincie di costituire dei consorzi a questo effetto.

Legge 14 giugno 1874 concernente l'avocazione allo Stato dei 15 centesimi dell'imposta sui fabbricati già assegnati alle Provincie.

Il Senato e la Camera dei Deputati hanno approvato;

Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue:

Art. 1. Dal 1° gennaio 1875 cessa di avere effetto la disposizione dell'articolo 14 dell'allegato *O* della Legge 11 agosto 1870, n° 5784.

Art. 2. Le spese facoltative dei Comuni, delle Provincie e dei consorzi loro debbono avere per oggetto servizi ed uffici di utilità pubblica entro i termini della rispettiva circoscrizione amministrativa.

Art. 3. L'aumento dei centesimi addizionali sull'imposta fondiaria oltre il limite massimo fissato dalla legge, e salva la disposizione dell'alinea dell'articolo 15, allegato *O*, della Legge 11 agosto 1870, n° 5784, non sarà concesso ai Comuni dalla Deputazione provinciale, se non è destinato a spese obbligatorie, o a spese facoltative che dipendono da impegni precedenti alla pubblicazione di questa legge ed abbiano carattere continuativo.

Trattandosi di spese obbligatorie la Deputazione provinciale non concederà il detto aumento, se non è tenuto nei limiti del necessario per eseguire le disposizioni della legge.

Art. 4. Ogni deliberazione dei Consigli provinciali o comunali di spese per opere lavori od acquisti il cui ammontare oltrepassi le lire 500 (cinquecento), deve essere accompagnata dal progetto e perizia che fissi l'ammontare della spesa, e deve indicare i modi di esecuzione e i mezzi di pagarla.

Non si potrà deviare dal progetto, nè variare il contratto, senza consultare di nuovo il Consiglio.

Art. 5. I bilanci comunali e ogni deliberazione dei Consigli comunali che aumenti l'imposta non potranno mai essere resi esecutori a senso dell'articolo 133 e dell'articolo 134 della Legge 20 marzo 1865, n° 2248, se non venti giorni dopo la loro presentazione al Prefetto o Sotto-Prefetto.

Art. 6. Il n° 2 dell'articolo 139 della Legge 20 marzo 1865, n° 2248, è modificato come segue:

2) Le deliberazioni dei Consigli comunali che aumentino l'imposta, ove siavi reclamo di contribuenti che insieme paghino il ventesimo delle contribuzioni dirette imposte dal Comune.

Il reclamo potrà esser presentato fino al giorno in cui la deliberazione comunale diventi esecutoria.

La Deputazione, sentito il Consiglio comunale, provvede specificando le spese delle quali ricusa l'approvazione.

Art. 7. La facoltà concessa ai Comuni dalla seconda parte dell'articolo 192 della Legge 20 marzo 1865, nº 2248, di ricorrere ai Prefetti contro le deliberazioni dei Consigli provinciali che ne aumentino l' imposta, è accordata quando i Comuni ricorrenti insieme paghino il ventesimo delle contribuzioni dirette imposte alle Provincie, o siano in numero non minore di dieci.

Art. 8. Dal 1° gennaio 1875, cessa di essere obbligatoria pei Comuni la spesa della Guardia nazionale.

Con altra legge sarà provveduto al riordinamento della Milizia nazionale a carico del Governo.

Art. 9. I Comuni avranno la facoltà di tassare con applicazione di bolli le fotografie che sono messe in vendita. Detti bolli saranno graduali da 5 a 50 centesimi.

Art. 10. I Comuni avranno la facoltà d'imporre una tassa sopra le insegne e qualsiasi forma d'avvisi o indirizzi relativi all'esercizio di professioni, industrie e commerci.

La tassa potrà essere stabilita da centesimi 5 a centesimi 50 per ogni lettera scritta nell'insegna, e da centesimi 10 a lire una per ogni altro segno, fregio stemma o emblema.

La tassa potrà essere del doppio per le insegne scritte in lingua straniera.

Art. 11. Con Decreto Reale, sentito il Consiglio di Stato, saranno determinate le norme principali a seguirsi per l'applicazione alle tasse di cui agli articoli 9 e 10 della presente Legge.

I regolamenti comunali dovranno uniformarsi alle prescrizioni che saranno date dal decreto sopraccennato e dovranno essere approvati dalla Deputazione provinciale.

Art. 12. I Comuni terranno gli atti dello Stato Civile in registri stampati con moduli che saranno stabiliti con Decreto Reale, sentito il Consiglio di Stato in modo uniforme per tutto il Regno.

Art. 13. L'avocazione allo Stato dei 15 centesimi sui fabbricati, di cui all'articolo 1, sarà fatta in tre anni a partire dal 1° gennaio 1875, e per una terza parte in ciascun anno.

Riepilogo delle tasse comunali autorizzate da diverse leggi:

1º Sulle vetture pubbliche e private e sui domestici;
2º Sul valore locativo;
3º Sul fuocatico;
4º Sul bestiame;
5º Sugli esercizi e sulle rivendite;
6º Sopra alcuni atti e provvedimenti amministrativi;
7º Sulle fotografie e sulle insegne.

Giurisprudenza.

Al nº 1. Chi citato pel pagamento di un dazio comunale opponga non esservi obbligato, perchè illegale l'atto amministrativo, che lo impose, solleva una questione relativa ad un diritto civile di competenza dell' Autorità giudiziaria. L'Autorità giudiziaria non può revocare, nè modificare l'atto amministrativo, ma può conoscere se per effetto di questo atto il convenuto debba pagare il dazio richiestogli. Tale quistione, in via d'eccezione può anche essere proposta in grado d'appello. Il principio del *solve et*

repete è solo applicabile nei giudizi esecutivi in cui il debitore di una imposta, figura come opponente, non quando sia semplicemente convenuto pel pagamento dell'imposta stessa (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma*, 21 *aprile* 1876).

— È giudizio di fatto, incensurabile in cassazione, il ritenere che i conti della gestione del dazio di consumo, tenuta da un Assessore per incarico ricevutone dalla Giunta municipale, erano compresi nel conto consuntivo dato dal tesoriere, approvato dal Consiglio comunale ed omologato dal Consiglio di Prefettura; il che esclude la incapacità dell'Assessore ad essere rieletto Consigliere comunale (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma*, 21 *giugno* 1876).

— I tronchi di ferrovia toccanti o scorrenti attraverso il perimetro dei Comuni chiusi e le stazioni inerenti sono esclusi dalla cinta daziaria, e quindi non sono soggetti a dazio i materiali di armamento e costruzione della ferrovia medesima (1) (*Parere del Consiglio di Stato*, 6 *febbraio* 1878).

— Gli articoli 38 e 40 della Legge 20 marzo 1865 sui lavori pubblici limitano la facoltà ai Comuni ed alle Provincie di istituire pedaggi sulle loro strade al tempo presumibilmente necessario al rimborso delle spese di costruzione, escludendone rigorosamente la manutenzione. Questo principio si applica eziandio ai pedaggi preesistenti alla promulgazione di detta legge, vale a dire, per mantenerli temporaneamente all' effetto ed alle condizioni indicate; ma non si possono mantenere con carattere di perpetuità, perchè si offenderebbe il principio capitale della legge, che è della libertà assoluta della viabilità. La Legge comunale e provinciale esclude recisamente il provento di pedaggi dalle rendite comunali, e lo consente solo all'effetto, ed alle condizioni indicate dall'articolo 40 della Legge sui lavori pubblici, al quale corrisponde e combina l'articolo 118 della detta Legge comunale (*Parere del Consiglio di Stato*, 10 *gennaio* 1879).

— Nel concorso di una contravvenzione alla Legge sul dazio di consumo e del reato di ribellione, gli atti debbono formularsi secondo la procedura penale, benchè i relativi verbali siano stati redatti dalle guardie daziarie. Non è sancito a pena di nullità e non contiene formalità essenziale l'articolo 61 del Codice di Procedura Penale, che prescrive la trasmissione alla Autorità giudiziaria degli oggetti sequestrati entro due giorni al più tardi a contare da quello in cui si sarà accertato il reato (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma*, 12 *febbraio* 1879).

— Le contravvenzioni alle Leggi sul dazio di consumo sono di azione pubblica, trattandosi d'un danno allo Stato, e quindi all'intera società (2).

---

(1) Vedasi la sentenza del Tribunale circondariale di Napoli, 23 aprile 1865, quella della Corte di Appello di Torino, 22 maggio 1875, la nota del Ministero delle Finanze, 31 marzo 1875, ed infine il parere del Consiglio di Stato, 19 gennaio 1877.

(2) Non ci sembra questo un criterio molto esatto: infatti non pare che possa tanto facilmente sostenersi che siano d'azione pubblica le predette contravvenzioni, allorchè, fra le altre cose, si consideri, che non può esserne arrestato il corso mediante il pacifico componimento, di cui fa menzione l'articolo 54 del Regolamento 25 agosto 1870.

Nè può mutare questo principio la circostanza, che la tassa sia esatta da appaltatori, sia perchè è sempre allo Stato che essa profitta, sia perchè è lo Stato che può risentire il danno dal non essersi pagata agli appaltatori stessi. Epperciò è applicabile alle dette contravvenzioni il secondo comma, e non il terzo, dell' articolo 110 del Codice di Procedura Penale, ed è perfettamente regolare la costituzione di parte civile fatta prima della chiusura del dibattimento. A costituire la contravvenzione non occorre che vi sia stato dolo, ma basta il semplice fatto materiale della trasgressione, nè vale a scusarla la consuetudine o la buona fede. A tenore dell' articolo 8 della Legge 3 luglio 1864, il dazio di consumo per le carni si riscuote nei Comuni aperti sulla macellazione, e quindi, dal momento che il dazio non sia stato pagato a quell'epoca, la contravvenzione si deve ritener fin da allora consumata. L'applicazione della multa per parte dell' Amministrazione daziaria, a senso dell' articolo 54 del Regolamento 25 agosto 1870 deve esser richiesta dal contravventore, ed accettata dal concessionario del l'appalto per poter arrestare il procedimento giudiziario (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma*, 14 *marzo* 1879).

— Rientra nella competenza speciale della Cassazione di Roma il ricorso da sentenza pronunziata in causa tra un Comune ed il Ministero dei Lavori Pubblici pel conseguimento del dazio di consumo sui materiali da costruzione impiegati nei lavori della stazione e strada ferrata eseguiti d'ufficio nella cinta daziaria (1) (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma*, 17 *novembre* 1879, *a Sezioni riunite)*.

— Comunque lo Stato siasi astenuto d' imporre un dazio sopra alcuni generi nei Comuni aperti e nelle porzioni dei Comuni chiusi a differenza della tariffa stabilita pei Comuni chiusi, ciò non toglie, come chiaro risulta dalla disamina delle leggi daziarie, che i Comuni aperti e le porzioni dei Comuni chiusi, ad essi Comuni aperti pareggiati, han diritto d' imporre un dazio puramente comunale sulle materie sottoposte a dazio di consumo governativo nei Comuni chiusi, e così per le farine, pane, pasta e riso (2) (*Sentenza della Corte d'Appello di Napoli*, 17 *novembre* 1879).

---

(1) Sulla competenza speciale della Corte di Cassazione di Roma in materia di dazio di consumo vedansi le decisioni 25 giugno 1877 e 3 marzo 1879 (*La Legge* 1877, 1879).

(2) Non si era mai dubitato che i Comuni aperti avessero il diritto di far proprî i dazi governativi imposti sopra alcuni generi nei Comuni chiusi. Dall'opera di Astengo e Martino sui dazi e sulle imposte comunali, può bene rilevarsi in molti punti questa facoltà lasciata ai Comuni aperti. Il Ministero delle Finanze con nota 24 aprile 1871, stabiliva che: « I Comuni aperti abbonati alla riscossione dei dazi possono imporre un dazio di consumo sulle farine, paste e riso alla introduzione negli esercizi di minuta vendita, essendovi essi autorizzati dagli articoli 8 e 13 della Legge 3 luglio 1864 e dall'articolo 6 del Decreto legislativo 28 giugno 1866, confermato dall' articolo 11 della Legge 11 agosto 1870, allegato *L*.

È vero che i Comuni chiusi possono imporre soltanto un dazio addizionale sui detti generi, perchè questi vanno ivi soggetti al dazio governativo: ma negli aperti non essendovi questo dazio possono le farine, pane, paste e riso andare soggette ad un dazio *puramente comunale, come qualunque altro commestibile non colpito da tassa per conto dello Stato.*

In ogni modo sollevata la questione, la Corte di Appello di Napoli luminosamente ha confermata la teorica in base al sistema daziario vigente, che ai Comuni aperti non può impedirsi di imporre dazi sui generi colpiti da tassa governativa nei Comuni chiusi.

— L'articolo 48 del Regolamento 25 agosto 1870 va pel capoverso ultimo dell'articolo 5 della Legge 3 luglio 1864 applicato anche alle frazioni esterne dei Comuni chiusi, quando questi abbiano assunto per abbonamento la riscossione dei dazi governativi in tutto il loro territorio interno ed esterno (1) (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma*, 25 *novembre* 1879).

— Le leggi speciali derogano alle generali in quelle sanzioni, che corrispondono di loro natura alle sanzioni della legge generale, ma che da esse discordano o vi recano modificazioni. Le norme portate dal Codice Penale intorno alla prescrizione dell' azione penale, non possono applicarsi a fatti punibili contemplati da leggi particolari, le quali contengono delle disposizioni anche relativamente alla prescrizione dell'azione. Le Leggi 3 luglio 1864 e 11 agosto 1870 sul dazio di consumo, non esigono per la sussistenza della prescrizione dell'azione relativamente alle contravvenzioni e defraudazioni da esse contemplate altre condizioni, che quella del decorso di un anno dalla perpetrazione del fatto. Conseguentemente, sebbene quelle contravvenzioni e defraudazioni sieno punibili con pene correzionali, gli atti di procedura che fossero stati intrapresi nel corso dell'anno, non valgono ad interrompere la prescrizione dell'azione (2) (*Sentenza della Corte d'Appello di Venezia*, 27 *novembre* 1879).

— L'eccezione del *solve et repete*, può sollevarsi anche quando il contribuente sostenga la non impunibilità della tassa. Questo privilegio però, non può essere invocato dallo appaltatore del dazio di consumo, dopo di avere rinunciato al procedimento eccezionale a lui concesso dalla legge per la riscossione della tassa, e dopo essersi attenuto al procedimento ordinario, citando, cioè, il contribuente al semplice pagamento della tassa con lui convenuta (*Sentenza della Corte d' Appello di Genova*, 31 *dicembre* 1879).

— Deve pagare il dazio di consumo fissato per la vendita al minuto l'appaltatore della fornitura di viveri giornalieri ai reclusi in uno stabilimento penale situato in un Comune aperto. Possono i Comuni aperti stabilire per conto proprio un dazio di consumo speciale sulle farine, paste, riso e pane (*Sentenza della Corte d' Appello di Firenze*, 2 *marzo* 1880).

— Essendo dell'articolo 6 della Legge 3 luglio 1864 e 14 del Regolamento 25 agosto 1870, concesso a qualunque proprietario di generi soggetti a dazio senza prefinizione di termini a farne la dichiarazione, il diritto di fare il deposito di detti generi o sotto la diretta custodia dell'uffizio daziario, o in magazzini da essi dati in affitto, o in difetto di questi di altri di pro-

(1) In senso contrario si pronunziò la Corte d'Appello di Torino colla sentenza 24 gennaio 1879, cassata con questa della Corte suprema di Roma.

(2) Questa decisione, osserva la *Temi Veneta* (1880), ci pare assai notevole e degna quindi in modo particolare dell'attenzione dei cultori della giurisprudenza, per i principî da essa affermati e per le conseguenze che se ne dedussero, e ciò anche perchè una dottrina affatto contraria ebbe sin qui a prevalere presso altre Corti e presso la suprema magistratura.

prietà privata, verificati ed approvati dall'Autorità daziaria, non può esser negato, una volta respinta la domanda del deposito di vino come prodotto agricolo, il farne il deposito ordinario come sopra è detto (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma*, 10 *marzo* 1880).

— La cinta daziaria in un Comune chiuso può ritenersi fissata nella linea di delimitazione nel territorio del Comune, e se la linea si trova già costituita prima della Legge attuale sul dazio consumo, non è necessario che sia nuovamente approvata dall'Autorità governativa. Il dazio pei materiali esistenti nelle stazioni ferroviarie che si trovano entro la cinta del Comune chiuso, non può riscuotersi nè sul consumo fatto nelle stazioni, nè sulla introduzione nel loro recinto, ostandovi la presunzione che il dazio si sia pagato al momento dell'introduzione dei materiali fatta nel Comune (*Sentenza della Corte d'Appello di Genova*, 11 *giugno* 1880).

— Non possono andar soggette a dazio differenziale le carni, le quali daziate nei Comuni aperti al momento della macellazione o della introduzione nei locali di vendita, vi siano posteriormante salate e così esposte in vendita (1). La falsa interpretazione che in una legge prevalga, lungi dal rendere impossibile l'errore di diritto, lo rende più scusabile e più degno di riparazione; e per ciò è soggetto a ripetizione il pagamento che si fa in conseguenza della errata interpretazione della legge, anche quando la misura del pagamento siasi di comune accordo accettata e stabilita. Il concetto di un pagamento a titolo di donazione è incompatibile colla natura delle leggi tributarie, le quali ammettono indistintamente la restituzione della tassa, ove la si richieda in un determinato tempo (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma*, 31 *dicembre* 1880).

— È in facoltà dei Comuni di procedere alla riscossione del dazio di consumo governativo in via economica per abbonamento cogli esercenti (2) (*Parere del Consiglio di Stato*, 21 *gennaio* 1881).

— Il contratto d'abbonamento dei dazi di consumo presuppone per sua natura che il concessionario abbia nella località dove il consumo si verifica la legale missione d'intendere e soddisfare i bisogni della popolazione, e la potestà d'imporre ad essa l'osservanza dei suoi provvedimenti (3).

---

(1) Il Ministero delle Finanze nel portare colla circolare 28 marzo 1881, a cognizione degli uffici finanziari questa sentenza della Corte suprema di Roma soggiungeva che, uniformandosi a cotale giurisprudenza, il Ministero doveva anche dichiarare al tutto infondata la pretesa accampata dagli appaltatori di esigere dagli esercenti nei Comuni aperti, il supplemento di dazio per le carni che vengono salate nei loro esercizi dopo pagata la tassa di macellazione, o quella di introduzione della carne fresca proveniente da altri Comuni.

(2) Per quanto riguarda il dazio riservato al Comune, vedi la nota del Ministero delle Finanze 5 agosto 1872. Nei Comuni chiusi non è però ammessa la riscossione del dazio per abbuonamento cogli esercenti. (Nota del Ministero delle Finanze, 21 settembre 1871 e sentenza della Corte d'Appello di Torino 6 aprile 1868).

(3) Vedi la circolare del Ministero delle Finanze del 1° settembre 1867, con la quale fu osservato d'accordo col Ministero dell'Interno e col Consiglio di Stato, che le variazioni di territorio nei Comuni non alterano i rapporti dei dazi di consumo esistenti coll'Amministrazione finanziaria o coi di lei concessionari.

Ove quindi, conchiuso l'abbonamento con un Comune, per fatto dell'Autorità amministrativa venga distaccata dal Comune abbonato una frazione ed aggregata ad altro Comune, non può più il primo Comune e per esso il suo appaltatore procedere alla riscossione del dazio sulla frazione così distaccata, nè gli compete per ciò diritto ad indennizzo verso la Finanza, per essere la perdita derivata da forza maggiore. Però in tal caso il Comune, a cui viene aggregata la frazione distaccata del Comune abbonato, è tenuto a rimborsare a questo il dazio in proporzione del distacco (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma*, 9 *marzo* 1881).

Al n° 2. Fu fatto alla *Rivista Amministrativa* il quesito se a fronte dell'articolo 118, n° 2, della Legge comunale 20 marzo 1865 possa un Comune circoscrivere la privativa del peso e misura pubblica ai soli cereali. A tale quesito essa rispondeva: « Il Comune di Ariano deliberando di limitare l'appalto della privativa alla misura pubblica di cereali non si è punto scostato dalla Legge. L'appalto delle privative non è pei Comuni che un mezzo di provvedere alle loro spese, quando le loro rendite siano insufficienti ». Gli oggetti su cui possono cadere sono determinati dalla legge, e non vi ha dubbio che su tutti possono esercitarsi nel tempo stesso. Ma indi non nasce la conseguenza che l'appalto debba sempre e necessariamente estendersi a tutti. Invano si cerca nella legge una simile prescrizione, ed ove poi si badi alla natura delle privative, che costituiscono pei Comuni una facoltà non un obbligo, e alla ragione per cui sono dalla legge istituite, è forza conchiudere che come può il Comune avervi ricorso, qualunque volta i suoi bisogni il richiedono, così nel valersene deve contenersi nei limiti del bisogno. Onde segue che ove l'appalto della privativa circoscritta ad uno o a parte degli oggetti dalla legge contemplati possa bastare a colmare la deficienza del bilancio, il Comune non solo può limitare a quello l'esenzione della privativa, ma operando altrimenti ripugnerebbe allo spirito della legge. S' aggiunga che l' esercizio della privativa sui diversi oggetti indicati dall' articolo 118, n° 2, della Legge comunale richiede un apparecchio diverso per ciascuno di essi, un personale distinto e un organamento separato. Laonde l'obbligare il Comune a comprendere nello appalto l'esercizio della privativa su tutti indistintamente quegli oggetti ben sovente avrebbe l' effetto di porre il Comune nella impossibilità di valersi di questo diritto, per mancanza del personale e dei mezzi richiesti al suo esercizio. Il carattere di ordine pubblico che vorrebbe attribuirsi a coteste privative per la maggiore garanzia della precisione dei pesi e delle misure che ne ridonda a favore del pubblico, ci condurrebbe a riconoscere la natura di esse di rimpetto alla legge, la quale è di essere facoltativa pei Comuni e di costituire semplicemente un mezzo di supplire alla deficienza delle rendite loro.

— I Municipi possono disporre i mezzi per il trasporto dei cadaveri dalla case ai cimiteri, e possono imporre a chi voglia valersi dei mezzi così disposti il pagamento di somme determinate, come prezzo di servizi libe-

ramente domandati e fatti; ma non possono rendere coattivo il servizio, e coattivo, conseguentemente, l'onere della tariffa. Ciò può farsi molto meno quando l'onere della tariffa sia rivolto non tanto a far pagare un servizio imposto coattivamente, quanto a procurare un contributo ossia una rendita a favore delle finanze del Comune. Infatti sia l'imporre ai servizi il carattere coattivo, sia il far risultare da un servizio di polizia e igiene una tassa che la legge non riconosce, ripugna ai principî della nostra legislazione, quali risultano eziandio dall'articolo 118, n[i] 2 e 3 della Legge comunale (*Parere del Consiglio di Stato*, 13 *luglio* 1871).

Al n° 3. I proventi che i Comuni ritraggono dalla locazione di piazze, aree e spazi pubblici non sono da ritenersi quali redditi procedenti da veri affitti di terreni non soggetti all'imposta fondiaria, ma devono invece considerarsi come tasse riscosse dai Comuni in forza della facoltà loro conceduta dall' articolo 118 della Legge comunale, e come tali non possono essere assoggettati all'imposta di ricchezza mobile (*Decisione del Ministero delle Finanze*, 16 *febbraio* 1869).

— Non è limitata in alcuna guisa la facoltà dei Comuni di procurarsi i mezzi necessari a soddisfare ai loro impegni con lo stabilimento di alcune, od anche di tutte le tasse consentite dalla Legge organica o dalle Leggi posteriori del 28 giugno 1866, 11 agosto 1870, allegato *O*, e 14 giugno 1874 e così di deliberare contemporaneamente tanto la riscossione del diritto per occupazione di suolo pubblico, che la privativa di affittar banchi in occasione di fiere o mercati, ecc. L'esazione della tassa sull'occupazione di aree e spazi pubblici per la regola generale contenuta nell' articolo 5 della Legge 20 aprile 1871, deve essere fatta dall' esattore delle imposte dirette, e non già da un esattore speciale o da un appaltatore (1) (*Parere del Consiglio di Stato*, 24 *dicembre* 1879).

La Sezione ha considerato:

Che se non è attendibile la prima delle accennate denunzie, in quanto non è limitata in alcuna guisa la facoltà dei Comuni di procurarsi i mezzi necessari a soddisfare ai loro impegni con lo stabilimento di alcune, od anche di tutte le tasse consentite dalla Legge organica, o dalle Leggi posteriori del 28 giugno 1866, 26 luglio 1868, 11 agosto 1870, allegato *O* e 14 giugno 1874, non così infondata si

(1) La seconda parte del riferito parere, osserva il *Bollettino amministrativo*, 1880, non ci sembra affatto corretta, in quanto concerne l'applicazione alla riscossione dei diritti di suolo pubblico delle discipline sancite per le tasse comunali colla Legge 20 aprile 1871, nonostante che sia una giurisprudenza costante, condivisa specialmente dal Ministero delle Finanze colla nota 31 dicembre 1871, al Prefetto di Bari.

A parte la questione se il provento della specie sia una tassa, od il corrispettivo dell'uso del suolo pubblico occupato, sorge evidente però l'impossibilità della riscossione diretta colla procedura dei pubblici tributi. Infatti per la esazione del diritto di suolo pubblico non vi è possibilità di ruoli, e l'esattore mancherebbe di titolo per agire con la procedura della Legge 20 aprile 1871, inopportunamente presa a sostegno della tesi proclamata dal surriferito parere. L'articolo 5 della detta Legge deferisce all'esattore fondiario la riscossione delle tasse comunali, in conformità dei ruoli consegnatigli, e nella fattispecie non solo non vi è possibilità di ruoli, ma la proclamata teoria, se avesse opportunità d'applicazione, potrebbe compromettere seriamente gl' interessi dei Comuni, che sareb-

ravvisa la seconda colla quale si accenna alla nullità dell'appalto dato per l'esecuzione della tassa, di cui è parola al nº 3 dell'articolo 118 della Legge comunale;

Che infatti mentre l'articolo 120 della Legge comunale domanda all'esattore delle contribuzioni dirette, ove manchi il tesoriere del Comune, l'esazione delle rendite ed il pagamento delle spese, la Legge 20 aprile 1871 stabilisce in modo chiaro e preciso che la materia della riscossione affidata all' esattore, si è tanto quella determinata dall' articolo 1 di essa, quanto l' altra di cui fa menzione l' articolo 5, comunque in parte sia attribuita all'esattore in modo assoluto ed in parte in modo condizionale;

Che essendosi con questo articolo 5 conferita all'esattore in modo assoluto la riscossione delle tasse comunali, pare certo che ad esso soltanto dovevasi, colla consegna dei ruoli degli utenti spazi ed aree pubbliche, e colla responsabilità del non riscosso per riscosso, lasciar la cura di questa propria e vera tassa, e non si poteva domandarne la esazione ad altri, nè come appaltatore, nè come tesoriere comunale al quale si può soltanto deferire l'esazione di entrate comunali, e di sovrimposte in favore di consorzi, ma non le tasse esclusivamente devolute all'esattore;

Che ciò fu ampiamente dimostrato col parere del Consiglio di Stato, in adunanza di Commissione speciale del 18 gennaio 1873, e fu riconosciuto nel caso in esame dal Ministero delle Finanze colla nota al Prefetto di Venezia del 9 maggio 1877, nella quale dichiarò non potersi ammettere l'articolo 8 dei capitoli speciali adottati dalla Giunta municipale di Chioggia, dove si disponeva per le tasse d'occupazione di spazi ed aree pubbliche, in quanto si sottraeva l'esazione all'esattore delle imposte, e come ammette il Prefetto di Venezia colla nota trasmissiva del ricorso in data 6 agosto 1879;

Che in un contrario sentimento non potrebbe indurre la precedente nota del Ministero delle Finanze del 5 gennaio 1874, nè l'invocato parere di questa Sessione del 18 dicembre 1878, il quale si limitò ad esaminare la quistione rispetto alla Legge comunale, e non ebbe presente le disposizioni della Legge sulla riscossione delle tasse, che formò soggetto del parere del Consiglio generale.

Per questi motivi, opina che l'appalto della riscossione della tassa per occupazione di spazi ed aree pubbliche deliberato dal Comune di Chioggia sia nullo.

Al nº 4. In virtù dell'articolo 118, alinea 4, della Legge comunale, i Comuni possono imporre sempre, nel caso d'insufficienza delle rendite loro, e nei limiti ed in conformità delle leggi, una tassa sulle bestie da tiro, da sella o da soma. Questa tassa non si deve confondere colla tassa sul bestiame autorizzata pure a favore dei Comuni dalla Legge 26 luglio 1868 (Art. 8).

---

bero privati di invigilare una riscossione difficile e moltiforme, ed esposti quindi all'incertezza del prodotto.

Noi che abbiamo a più riprese sostenuto il diritto dell'esattore fondiario a riscuotere le tasse comunali, non possiamo esser sospetti per le sue prerogative, convinti come siamo della legalità dello appalto del provento in discussione, lo riteniamo come l' unico metodo legale che valga ad assicurare le ragioni dei Comuni, confortati in questa opinione dalle Istruzioni ministeriali, 10 settembre 1865, e dall'opinione conforme dei signori ASTENGO e MARTINO (*Dazi ed imposte comunali* pag. 213). La giurisprudenza surriportata deve per lo meno partire da un equivoco, che crediamo verrà ben presto deleguato. Infatti il Consiglio di Stato avrà riguardato l'occupazione di suolo pubblico soltanto permanente, o meglio fissa. In questo caso sarebbe possibile ed è forse preferibile la formazione di un ruolo di riscossione. Ma come si farebbe per le occupazioni temporanee, diremo quasi tumultuarie, che avvengono in occasione di fiere o di mercati? Siamo certi che ad un migliore esame della quistione ne verrà indubbiamente fuori un altro più logico parere.

Quella sul bestiame colpisce il capitale, l'altra il servizio reso dagli animali per l'agricoltura e l'industria. Il Regolamento per la tassa sul bestiame è deliberato dalla Deputazione provinciale, mentre invece appartiene ai Consigli comunali di stabilire i regolamenti per l'altra tassa sulle bestie da tiro, da sella e da soma.

— La tassa permessa dall'alinea 4° dell'articolo 118 della Legge comunale non può estendersi alle pecore e capre pascolanti in gregge. Il diritto dominicale che sul proprio territorio acquistò in altri tempi il Comune dal Governo, e i giudicati emanati sotto l'influenza di sistemi incompatibili colle moderne istituzioni, non hanno virtù di rendere valida la tassa predetta (*Parere del Consiglio di Stato*, 30 *settembre* 1865).

— La tassa sulle bestie da tiro, da sella e da soma, non può estendersi a tutti i capi di bestiame destinati a lavori agrari e a trasporti, qualunque sia la loro età ed il loro sviluppo, ma la facoltà data ai Comuni di imporre siffatta tassa deve intendersi limitata riguardo alla specie, all'età ed al servizio proficuo che in fatto venisse prestato dalle bestie comprese sotto la designazione dell'articolo 118 della Legge comunale. Il concetto del legislatore è informato essenzialmente a un duplice scopo: porgere ai Comuni il mezzo di crearsi un cespite supplettorio di entrata, senza aggravare di troppo l'agricoltura; e perciò colpire colla tassa in discorso le bestie da tiro, da sella e da soma non in quanto costituiscono un capitale, ma soltanto in quanto rendano un servizio. Qualora infatti la tassa sulle bestie da tiro, da sella e da soma dovesse considerarsi come imposta sul capitale, il legislatore non avrebbe dovuto limitarla a determinate specie, ma l'avrebbe estesa a tutte le bestie suscettibili di traffico; però applicata con tale criterio, ne verrebbe per conseguenza che le persone, le quali fanno il commercio del bestiame ed esercitano la professione di vetturale, dopo di aver già pagato un'imposta governativa ed una sovrimposta comunale per la industria da essi esercitata, dovrebbero ancora pagare una tassa sul capitale dell'industria medesima. Altra dannosa conseguenza sarebbe che gli allevatori dovendo pagare una tassa per vitelli, manzi e puledri da cui non ricavano ancora alcun servizio proficuo, mancherebbe ad essi ogni incoraggiamento a proseguire nell'allevamento, e in breve andrebbero scemando anche nelle Provincie più ricche di siffatta produzione i capi di bestiame con incalcolabile scapito dell'agricoltura. Dal che si fa palese come il legislatore abbia inteso colpire nel caso della tassa in esame, il servizio e non il capitale o strumento del servizio medesimo; è perciò dovere dei Comuni nell'imporre un tale balzello di eccettuare le bestie non domate ed aggiogate, e fissare un limite ragionevole d'età prima del quale non si reputino le bestie da tiro, da sella e da soma suscettibili di prestare un positivo e proficuo servizio. Nel silenzio in cui s'è matenuta la legge circa la questo limite di età, dal Ministero delle Finanze concordemente con quello dell'Interno si è ritenuto che al Consiglio amministrativo d'ogni Provincia spetti decidere quale sia l'età che in ciascuna specie dia diritto all'esenzione della tassa:

certo essendo che può d'assai variare nelle varie specie, nei vari climi, nelle varie razze, dalle pianure ai monti, e da un genere ad un altro di lavori e di coltura. Tali sono i criteri, e tale il concetto generale che le Deputazioni provinciali vorranno aver presenti nello esame dei regolamenti e deliberazioni comunali, portanti la creazione o l'aumento delle tasse sulle bestie da tiro, da sella e da soma (*Circolare del Ministero dell'Interno*, 17 *settembre* 1868).

— Sotto la denominazione di tassa sulle bestie da tiro, da sella e da soma si comprendono, oltre i cavalli, anche gli asini e i buoi che sieno abitualmente aggiogati o destinati in via principale al tiro: di tal che nel concetto dell'articolo 118 della Legge comunale debbono colpirsi tutte le bestie destinate al tiro, alla sella, o alla soma, non potendosi ammettere che la legge permetta delle esclusioni che si risolverebbero in privilegi (*Nota del Ministero delle Finanze*, 20 *agosto* 1871, *alla Prefettura di Napoli*).

Al n° 5. La disposizione dell'articolo 15 della Legge 11 agosto 1870, allegato *O*, è assoluta, nè può farsi dipendere dalla maggiore o minore entità dei proventi delle tasse locali. Quindi se l'autorizzazione data dalla Deputazione provinciale ad un Comune di eccedere il limite legale della sovrimposta era allegata alla condizione che fossero attuate le tasse indicate nel detto articolo 15 della citata Legge 1870, è contraria alla legge e deve annullarsi la successiva deliberazione del Consiglio comunale colla quale avesse stabilito di abbandonare l'esazione di detta tassa sulla considerazione che i proventi relativi erano di poca entità (*Parere del Consiglio di Stato*, 16 *maggio* 1879).

— Quando la Deputazione provinciale, autorizzando un Comune ad eccedere il limite legale delle sovrimposte, ha eliminato dal bilancio una spesa come facoltativa, senza che il Consiglio comunale abbia interposto ricorso contro tale decreto dell'Autorità tutoria, non può il Consiglio stesso con altra sua deliberazione approvare ed assumere a debito del Comune la spesa anzidetta. Così facendo, esso viola le Legge14 giugno 1874 e l'articolo 143 della Legge comunale, e perciò rettamente opera il Prefetto annullando questa deliberazione. In tale condizione di fatto non è tampoco il caso di esaminare l'ammessibilità di detta spesa e di arrestarsi ai motivi ai quali siasi ispirata la deliberazione stessa, come la consuetudine, l'utilità di agevolare il commercio, mentre codesti motivi non possono sottrarre gli amministratori alla responsabilità di sostenere personalmente la spesa indebitamente e illegalmente fatta (*Parere del Consiglio di Stato*, 11 *giugno* 1879).

— Quando un Comune è stato autorizzato dalla Deputazione provinciale ad eccedere il limite legale della sovrimposta, non può il Consiglio deliberare successivamente di rinunciare alla riscossione di una tassa che sia iscritta nel bilancio dell'annata e di far fronte alle spese con altri fondi. Ciò facendo, il Consiglio altera le condizioni del bilancio che avevano determinato il giudizio della Deputazione, la quale ha naturalmente

fatto assegnamento anche su questa tassa quando emanò il decreto di autorizzazione, e viola la Legge 14 giugno 1874. Quindi è pienamente legittimo il decreto del Prefetto che abbia annullato una tale deliberazione (*Parere del Consiglio di Stato*, 25 *giugno* 1879).

— Quando il Comune eccede il limite legale della sovrimposta, la Deputazione provinciale è nel suo diritto se si rifiuta di approvare le deliberazioni con le quali viene aumentato lo stipendio del Segretario comunale e gli viene accordata una gratificazione a titolo di compenso (*Parere del Consiglio di Stato*, 5 *luglio* 1879).

— Se la Deputazione provinciale, chiamata ad autorizzare un Comune ad eccedere il limite legale della sovrimposta, ha trovato troppo gravosa la misura della tassa di famiglia, ed ha perciò dichiarato l'obbligo del Comune di ridurre tale misura, e di stabilire la sopratassa al dazio di consumo governativo, e le tasse di esercizio e di rivendite, sulle vetture pubbliche e private, e sui domestici; e se sul rifiuto del Comune di ottemperare a tale obbligo, la Deputazione ha provveduto di ufficio, il provvedimento della Deputazione è pienamente regolare: e l'esistenza della tassa di famiglia non poteva dispensare il Comune dall'uniformarsi al decreto della Deputazicne, e questa trovando eccessivo la misura di una delle tasse poteva contenerla entro giusti confini (*Parere del Consiglio di Stato*, 9 *luglio* 1879).

— Quando il Comune eccede il limite legale della sovrimposta, è regolare il decreto della Deputazione provinciale col quale, ai termini dello articolo 3 della Legge 14 giugno 1874, negò di approvare una deliberazione comunale di concessione di sussidi agli agricoltori poveri danneggiati dalla grandine (*Parere del Consiglio di Stato*, 2 *agosto* 1879).

— Il termine per l'annullamento delle deliberazioni comunali decorre dal giorno in cui l'atto è arrivato all'Autorità governativa, e non può essere arrestato dalle pratiche conciliative fatte dal Prefetto per far revocare dal Consiglio comunale la sua deliberazione. Quando un Comune ha avuto l'autorizzazione di eccedere il limite normale della sovrimposta esso non può più fare alcuna spesa facoltativa nè col fondo a calcolo, nè collo storno di capitoli del bilancio: ed ove ciò faccia, la deliberazione deve annullarsi come contraria alla Legge 14 giugno 1874 (*Parere del Consiglio di Stato*, 29 ottobre 1879).

— Nè la Giunta, nè il Consiglio comunale hanno facoltà di dispensare sotto qualunque pretesto un contribuente dal pagamento di una tassa comunale, o per affrancare temporariamente una derrata colpita legalmente dal dazio di consumo. Ciò tanto più quando si tratta di Comune che ha ottenuto di eccedere il limite della sovrimposta, perchè si tratterebbe di una liberalità che si ragguaglia ad una spesa facoltativa vietata in questo caso dalla Legge 14 giugno 1874 (*Parere del Consiglio di Stato*, 31 *ottobre* 1879).

— Di fronte al disposto tassativo e rigoroso della Legge 14 giugno 1874, articolo 3, la Deputazione provinciale è assolutamente impedita dallo

accordare l' autorizzazione di eccedere la sovrimposta normale per spese facoltative ed anche obbligatorie non contenute nei termini della stretta necessità. La spesa di una gratificazione o di un sussidio essendo manifestamente facoltativa, non può consentirsi ad un Comune che ecceda la normale della sovrimposta, mentre per quanto siano gravi gli argomenti di umanità ed equità che si deducano, non è ammissibile di concedere quello che la legge recisamente vieta (1) (*Parere del Consiglio di Stato*, 3 *dicembre* 1879).

— Se il Comune dopo la Legge del 14 giugno 1874 ha cessato di inscrivere in bilancio una spesa facoltativa, un sussidio, cioè, alla società filarmonica, può poi, una volta che fu autorizzato ad eccedere il limite della sovrimposta, e che il bilancio è in corso d'esercizio, deliberare tale spesa da pagarsi col fondo dei casuali, col pretesto che si tratti di spesa continuativa e così obbligatoria, quando dal fatto che l'ha deliberata a titolo di favore, in seguito a domanda fattigli dalla detta società ed anche per una volta, ha esso stesso escluso il concetto di qualunque impegno precedente. E quindi è regolare il decreto del Prefetto con cui ha annullata tale deliberazione (*Parere del Consiglio di Stato*, 27 *dicembre* 1879).

— La Deputazione provinciale, nell'esercizio della tutela che la legge le attribuisce, fa un apprezzamento discretivo che sfugge ad ogni sindacato, quando non sia l'effetto d'illegalità, errore od arbitrio. Quindi se la Deputazione, chiamata ad autorizzare l'eccedenza della sovrimposta comunale, ha disapprovato l'aumento deliberato dal Consiglio comunale, degli stipendi agli impiegati comunali, ed ha autorizzato l'eccedenza della sovrimposta per le altre spese, e non per questa, il suo provvedimento non si può dire che sia illegale, erroneo, o arbitrario, e perciò deve essere rispettato. Contro tale provvedimento non hanno veste legittima per reclamare gli impiegati. Nè può giovare agli stessi impiegati la circostanza che era già stata vistata dal Sotto-Prefetto la deliberazione comunale relativa al deliberato aumento degli stipendi ,poichè trattandosi di deliberazione soggetta all'approvazione della Deputazione provinciale, a nulla monta che sia stata prima vistata dall'Autorità governativa (*Parere del Consiglio di Stato*, 26 *gennaio* 1880).

— Il prestito è l'ultimo rimedio a cui appigliarsi e soltanto in circostanze eccezionali. Non fa quindi uso provvido delle sue facoltà , nè del suo apprezzamento la Deputazione provinciale che impone a un Comune la contrattazione di un mutuo passivo per sopperire a spese non del tutto straordinarie ed eccezionali, quando esso Comune insista per sopperirvi coi mezzi ordinari (eccedenza della sovrimposta) e siffatto modo non grava di troppo i contribuenti e non incontra opposizione di sorta per parte loro (*Parere del Consiglio di Stato*, 11 *giugno* 1880).

---

(1) Quando il Comune deve eccedere il limite legale della sovrimposta, è conforme alla legge l deliberazione della Deputazione provinciale con la quale, nell'accordare l'autorizzazione di eccederre tale limite, ha eliminato dal bilancio lo stanziamento fattovi per sussidio alla banda musicale.

La Sezione, ecc.

Vista la relazione del Ministero dell' Interno 9 maggio ultimo scorso pervenuta al Consiglio di Stato il 25 dello stesso mese, relativa al ricorso del Comune di Luzzara contro la deliberazione 28 gennaio scorso colla quale la Deputazione provinciale di Reggio Emilia, dopo di aver fatto eliminare e ridurre talune spese facoltative autorizzò il Comune stesso ad eccedere la sovrimposta di lire 7749,21, prescrivendo un mutuo passivo di lire 4250 per giungere a coprire tutte le spese dell'anno corrente;

Ritenuto che per quanto è affermato dal Comune e non negato dalla Deputazione provinciale, la somma di lire 11999,21 per la quale fu richiesta l'eccedenza della sovrimposta fondiaria, rappresenta spese stradali ed altre rese necessarie dalla stagione invernale per dar lavoro alla classe dei braccianti giusta l'invito avutone dalla Prefettura;

Che il Comune con varie deliberazioni, di cui alcune prese all' unanimità, si è sempre rifiutato a farvi in parte fronte con un mutuo passivo, perchè non crede l'aumento dei suoi debiti atto di buona amministrazione massime nei momenti attuali; che a questa risorsa si deve ricorrere solo in circostanze straordinarie ed eccezionali e quando non vi sia altro mezzo per coprire spese straordinarie; che il prestito non è accetto ai contribuenti, i quali preferiscono l'eccedenza della sovrimposta la quale superando solo di 4 centesimi il limite legale, non è per loro un aggravio molto sensibile, e ciò è tanto vero che nessuno ha mosso il minimo lamento;

Che alle ragioni accampate dal Comune la Deputazione risponde coll'osservare che a spese straordinarie è opportuno provvedere con mezzi straordinari, e che fra questi il più conveniente nelle condizioni attuali del Comune è quello di ricorrere ad un prestito.

Ha considerato:

Che la Deputazione provinciale se operò rettamente e conformemente alla Legge 14 giugno 1874 facendo eliminare dal bilancio comunale le spese facoltative e non richieste da necessità pubbliche, non fece però uso provvido delle sue facoltà, nè del suo apprezzamento imponendo al Comune la contrattazione di un mutuo passivo per sopperire a spese non del tutto straordinarie ed eccezionali, poichè sono di quelle che ogni tanto ricorrono in tutti i Comuni;

Che pure supponendoli tali, allorquando a spese straordinarie i Comuni insistono di sopperire con mezzi ordinari, e quando siffatto modo non grava di troppo i contribuenti, nè incontra opposizione di sorta per parte loro, è senza dubbio partito più savio ricorrervi anzichè a prestiti, essendo questi l'ultimo rimedio a cui appigliarsi e soltanto in cicostanze veramente eccezionali;

Che seguendo questi criteri la Deputazione provinciale avrebbe dovuto accordare al Comune ricorrente i centesimi da esso richiesti con insistenza in lire 11999, 21, invece di accondiscendervi solo in parte e di prescrivere per il rimanente un mutuo passivo;

Rimettendosi in parte alle considerazioni svolte col parere 8 maggio ultimo scorso;

La Sezione opina che, accolto il ricorso prodotto, siano riformate le deliberazioni della Deputazione provinciale di Reggio Emilia nel senso che, tolta l'ingiunzione del prestito, sia autorizzato il Comune di Luzzara ad eccedere il limite legale della sovrimposta di altre lire 4250.

— Nessuna disposizione di legge dà facoltà ai Comuni di concedere particolari esenzioni ad alcuni contribuenti o alcuni beni specialmente e individualmente determinati, epperciò deve essere annullata la delibera-

zione consiliare che esoneri dalla sovrimposta comunale sui fabbricati per un determinato periodo di anni una nuova costruzione (*Parere del Consiglio di Stato*, 14 *ottobre* 1880).

In fine. Una tassa sugli stipendi degl'impiegati comunali non essendo contemplata fra quelle che può il Comune imporre ai termini dell' articolo 118 della Legge comunale e provinciale, non merita di essere autorizzata (*Decreto della Deputazione provinciale di Napoli*, 15 *gennaio* 1868).

— Avviene sovente che i signori Prefetti si trovino nell' impossibilità di giudicare in tempo utile se siano state abbastanza fondate le previsioni dei bilanci riguardo agli incassi delle tasse Comunali, e ciò per la ragione che quasi sempre la presentazione dei consuntivi è seguìta con ritardo. Siffatto sconcio arreca grave danno all'amministrazione ed è quindi mestieri che la S. V. faccia vive premure per ottenere in tempo i consuntivi, raccomandando altresì a codesto ufficio di procedere nello esame dei preventivi con la massima circospezione, rendendosi particolarmente ragione della possibile riscossione dell'intero ammontare delle tasse previste in bilancio. Ho creduto necessario dover ciò accennare a V. S. in aggiunta alla circolare del Ministero delle Finanze, 19 agosto ultimo scorso, n° 51013-6353, circa le tasse comunali ed i ruoli delle medesime, e son certo che V. S. vedrà di leggieri quanta importanza abbia tale argomento nell' interesse dell'Erario e delle Amministrazioni comunali, il quale resta profondamente vulnerato quando gli esattori per la mancata riscossione vengono a trovarsi nella impossibilità di eseguire i loro impegni (*Circolare del Ministero dell'Interno*, 16 *ottobre* 1879).

— Le imposte comunali non costituiscono un ente patrimoniale di cui il Comune possa disporre distraendole dalla loro destinazione ai pubblici servizi. È quindi nullo il patto con cui il Comune abbia oppignorato, ceduto o dato in pagamento ai suoi creditori i proventi delle imposte. Soltanto in virtù di una legge potrebbero le imposte dichiararsi aggregate al patrimonio comunale, rendersi eccezionalmente disponibili e alienabili. Nemmeno sarebbe valido l'oppignoramento e la cessione dei proventi del dazio di consumo, per quanto, avendone il Comune assunto l'appalto dal Governo, possa ritrarne un provento eccedente il canone dovuto ad esso (*Sentenza della Corte di Cassazione di Firenze*, 27 *novembre* 1879).

— È sempre esigibile la tassa di fuocatico, quantunque ne sia stata deliberata irregolarmente l' applicazione e la durata. Scuola, giurisprudenza e ragione si accordano a non ritenere affetta da nullità la deliberazione che stabilisce la tassa stessa, perchè mancante della formalità e delle regole tassativamente prescritte dalla legge (*Sentenza della Corte d'Appello di Genova*, 31 *dicembre* 1879).

— Secondo il disposto dell'articolo 712 del Codice Civile i Comuni possono vietare la caccia sui propri loro fondi. Però gli stessi Comuni violano le disposizioni della Legge comunale se deliberano di imporre una tassa personale a quei forestieri che facessero dimanda di esercitare la

caccia sul territorio comunale, non essendo questa tassa annoverata tra quelle che i Comuni possono imporre (*Parere del Consiglio di Stato*, 16 *settembre* 1880).

— Nessuna legge stabilisce che i Comuni non possano applicare le tasse ammesse dalle Leggi 26 giugno 1866 e 26 luglio 1868 se prima non abbiano applicate tutte le altre tasse loro accordate dall'articolo 118 della Legge comunale (1). Ai termini dell'articolo 6, n° 1, della Legge 14 giugno 1874 la giurisdizione della Deputazione provinciale in caso di aumento delle imposte comunali non può spiegarsi se non viene eccitata da un reclamo dei contribuenti che insieme paghino il ventesimo delle contribuzioni dirette imposte al Comune (2) (*Parere del Consiglio di Stato*, 9 *dicembre* 1880).

— La Legge 28 giugno 1879 se ha concesso di sospendere la riscossione della imposta diretta e conseguentemente delle sovrimposte provinciali e comunali, non ha però mai accennato alle tasse comunali le quali rimangono vincolate alle disposizioni della Legge comunale e provinciale e delle speciali 11 agosto 1870, allegato *O* e 14 giugno 1874, articolo 3 (*Parere del Consiglio di Stato*, 15 *dicembre* 1880).

La Sezione ha considerato:

Che da nessuna legge essendo autorizzato il Comune ad abbandonare definitivamente la riscossione della sovrimposta comunale, la deliberazione del Consiglio comunale di Felonica del 18 luglio 1879 era contraria alla legge e doveva essere annullata dal Prefetto;

Che similmente le tasse comunali iscritte nel bilancio essendo una condizione legale obbligatoria all'autorizzazione chiesta ed ottenuta dal Comune per eccedere la sovrimposta era pure contraria alla legge la deliberazione del 18 luglio 1879 e doveva essere anche per questo rispetto annullata;

Che la Legge 28 giugno 1879 ha concesso di sospendere la riscossione della imposta diretta, e conseguentemente delle sovrimposte comunali e provinciali, per gli argomenti svolti dal Consiglio di Stato particolarmente nel parere 13 dicembre 1879, n° 1584-5308, reso in adunanza generale, ma non ha mai accennato alle tasse comunali le quali rimangono vincolate alle disposizioni della Legge comunale e provinciale e delle speciali 11 agosto 1870, allegato *O*, e 14 giugno 1874, articolo 3.

E per queste ragioni la Sezione avvisa che rettamente avendo provveduto la Deputazione provinciale con la sua deliberazione 14 marzo p. p., il ricorso del Consiglio comunale di Felonica debba essere respinto e debbano essere per Regio Decreto annullate le deliberazioni del Consiglio comunale del 18 luglio 1879 e quella del 29 feb-

---

(1) La legislazione vigente però proibisce che i Comuni possono essere autorizzati ad eccedere il limite normale della sovrimposta, se non hanno prima esperito un dato numero delle tasse loro attribuite, ma non prescrive punto che i Comuni non possano esperire le loro tasse speciali prima di avere raggiunto il limite legale della sovrimposta fondiaria. In altri termini diventa soltanto obbligatoria pei Comuni l'adozione di alcune tasse, quando essi si trovino nel caso previsto dall'articolo 3 della Legge 14 giugno 1874, quando, cioè, debbano eccedere il limite legale della sovrimposta.

(2) La competenza della Deputazione provinciale in materia di bilanci è determinata dagli articoli 141 e 142 della Legge comunale e dall'articolo 3 della Legge 14 giugno 1874.

braio 1880 in quella parte che statuirono di tenere affrancati definitivamente i contribuenti dal pagamento della sovrimposta e delle tasse comunali per dieci rate consecutive dal 1° giugno 1879 al 31 dicembre 1880, dovendosi intendere unicamente approvata la sospensione della riscossione della sovrimposta alle condizioni di riscuoterla ripartita negli anni 1881-1882 ai termini della Legge 28 giugno 1879.

Riforme.

Questo articolo in cui si parla della costituzione della civica Finanza dovrebbe precedere gli articoli 115, 116 e 117, nei quali si tratta della di lei destinazione.

Articolo 119.

In caso di silenzio per parte del Comune sull' adozione dell' una o dell'altra di dette imposte, si supplirà alla deficienza delle rendite colla sovrimposta alle contribuzioni dirette.

Commenti.

Sembra che la disposizione di questo articolo sarebbe stata più razionale se avesse fatto obbligo ai Comuni di imporre anzitutto le tasse speciali acconsentite dalla legge, permettendo la sovrimposta alle contribuzioni dirette soltanto in caso di mancanza o di insufficienza delle prime.

E infatti i primi a sostenere i pesi del Comune dovrebbero essere quelli che vivono ed abitano nel Comune prescindendo dalla qualità di proprietari, i quali proprietari dimorano il più delle volte lontano dal Comune in cui posseggono e non ritraggono da questo alcun vantaggio.

Articolo 120.

L'esazione delle rendite e il pagamento delle spese compete all' esattore delle contribuzioni dirette ove manchi il tesoriere del Comune. (*Regolamento art.* 56, 57 *e* 58).

Commenti.

Ove il Comune abbia il proprio tesoriere del quale abbia fatta la nomina a senso dell' articolo 87 n° 2, l' esazione delle rendite ed il pagamento delle spese spetta a questo. In tal caso l'esattore si limiterebbe ad esigere le imposte dovute allo Stato, alla Provincia e al Comune, versando queste ultime nella cassa comunale custodita dal tesoriere.

La Legge che regola la riscossione delle imposte dirette è quella del 20 aprile 1871, n° 192, ed il relativo Regolamento porta la data del 25 agosto 1876, n° 3591.

L'articolo 56 del Regolamento annesso alla Legge comunale e provinciale ha stabilito che quando vi sia un tesoriere comunale, si abbia a fare

dal Sindaco assistito dal Segretario una verifica mensile di cassa, e ciò per prevenire più che sia possibile gli inconvenienti derivabili da ignoranza, trascuratezza o dolo.

Giurisprudenza.

La riscossione delle entrate patrimoniali del Comune si intende compresa nel contratto d'esattoria quando ad essa siasi obbligato l'esattore, e non può farsi distinzione tra entrate correnti ed arretrate, scadute e da scadere. In conseguenza nè l'esattore, nè il di lui fideiussore possono pretendere che siano escluse dal carico del conto consuntivo tali entrate, tanto più poi quando l' esattore abbia assunto anche l' ufficio di tesoriere. La compilazione di ruoli per le sovrimposte comunali, separati e distinti dai ruoli per la imposta principale erariale e per la sovrimposta provinciale non dà allo esattore diritto ad alcun compenso. L' esattore comunale sulla eccedenza dei fondi esistenti in cassa non è obbligato a pagare alcun interesse, quando non vi sia tenuto per patto esplicito del contratto. Offerto dall'esattore un interesse sulla eccedenza dei fondi comunali esistenti in cassa per tenerli a disposizione della esattoria, e consentitosi ciò dal Comune a patto che se ne stipuli contratto scritto e si presti cauzione, se a queste condizioni non adempia l'esattore, i diritti del Comune debbono farsi valere davanti i Tribunali ordinari e non può questionarsene davanti la Corte dei Conti (*Decisione della Corte dei Conti*, 7 *febbraio* 1880).

— Al tesoriere comunale non sono applicabili gli articoli 16 e 58 della Legge 20 aprile 1871, e quindi non è esso tenuto a prestare cauzione a tenore di essa Legge; ma vi è soggetto in forza del diritto comune (1) (*Parere del Consiglio di Stato*, 6 *novembre* 1880).

Articolo 121.

Tutte le entrate non comprese in bilancio che si verificassero dentro l'anno, devono dalla Giunta municipale essere denunziate al Prefetto e rispettivamente al Sotto-Prefetto.

Dietro il loro *visto*, e trascorsi i termini stabiliti all'articolo 134 e 136, la Giunta ne rimetterà nota all' esattore per la riscossione.

Commenti.

Non si sa trovare una seria ragione per cui la legge volle denunciate al Prefetto o Sotto-Prefetto le entrate non comprese in bilancio che si verificassero dentro l'anno, quando il Comune ha tutto l'interesse a procurarne l' esazione.

Era forse più il caso di far obbligo di denunciare le spese straordinarie

(1) Vedansi i pareri 26 febbraio e 2 agosto 1879 richiamati da quello qui sopra riferito.

e non prevedute nel bilancio preventivo, le quali non poche volte scuotono in modo sensibile l'andamento della gestione comunale, la qual cosa sarebbe bene che venisse conosciuta dall'Autorità superiore ad ogni buon fine.

Giurisprudenza.

Se il Consiglio comunale nell'approvazione del Conto ha dichiarato regolari le spese casuali fatte dal Sindaco, senza apposita deliberazione della Giunta municipale, munita del *visto* e divenuta regolarmente esecutoria, la deliberazione del Consiglio comunale è contraria alla legge ed è passibile di annullamento. Così se la Giunta municipale non avesse osservato l'articolo 121 della Legge comunale, non denunziando al Prefetto o Sotto-Prefetto le entrate straordinarie non prevedute in bilancio, e non ostante il Consiglio comunale avesse approvato il Conto morale della Giunta municipale , la deliberazione del Consiglio comunale sarebbe contraria alla legge e dovrebbe annullarsi (*Parere del Consiglio di Stato*, 7 *luglio* 1868).

Riforme.

Secondo la economia della Legge comunale vigente, le attribuzioni che questo articolo dà alla Giunta municipale converrebbero meglio al Sindaco.

Articolo 122.

La contabilità degli stabilimenti speciali amministrati direttamente dal Consiglio comunale ai termini dell'articolo 82 farà parte del bilancio comunale.

Commenti.

Le contabilità speciali degli stabilimenti amministrati dal Comune si fanno risultare nel bilancio comunale coll' inserzione di altrettanti allegati.

Articolo 123.

L' esattore riscuote le entrate comunali secondo le indicazioni del bilancio e dei ruoli, coi privilegi fiscali determinati dalle leggi.

Commenti.

Prima dell'attivazione della nuova Legge sulla riscossione delle imposte dirette, che ebbe vigore il 1° gennaio 1873, non eravi uniformità nel modo di riscossione, avendo quasi tutte le Provincie leggi speciali e diverse che regolavano tale materia.

È da avvertire, che l'esecuzione forzata non può aver luogo contro gli stabilimenti o Corpi morali, e quindi anche contro i Comuni, le cui amministrazioni soggiacciono a leggi speciali , rispetto al soddisfacimento

dei loro debiti. Tanto il Demanio, quanto i privati pei loro crediti, anche giudiziariamente riconosciuti e pur forniti di titolo esecutivo, devono rivolgersi, affine di ottenere il pagamento, alle Autorità tutelari dei detti corpi, che hanno obbligo di provvedervi collo stanziamento degli opportuni fondi.

L' opposizione per parte di tali Corpi morali all' atto d'ingiunzione di pagare anche una tassa sarebbe fondata in legge.

Giurisprudenza.

Provveduto dal Comune all' anticipazione di una spesa che altrimenti incombeva a carico di privati , questi possono esser costretti al relativo rimborso, co' mezzi fiscali determinati dalla legge. Nel rincontro non può sostenersi che cotali mezzi fiscali siano concessi ai Comuni per le sole tasse; imperciocchè l'articolo 123 della Legge comunale stabilisce che l'esattore riscuote le entrate comunali secondo le indicazioni del bilancio e dei ruoli e coi privilegi fiscali determinati dalla legge; di guisa che deve sicuramente ritenersi essere un'entrata comunale il rimborso di una spesa anticipata, di cui si fa il riparto per ruolo particolare, e la quale senza dubbio fa parte del bilancio attivo del Comune (*Sentenza della Corte di Appello di Torino*, 30 *marzo* 1875).

— Non possono sottoporsi a sequestro conservativo a danno dei Comuni le somme dagli esattori riscosse per sovrimposte comunali (*Sentenza della Corte d'Appello di Palermo*, 23 *agosto* 1878).

— Giusta l' articolo 87 della Legge 20 aprile 1871 e l' articolo 56 del relativo Regolamento, ha diritto al rimborso di quote inesigibili l'esattore che prova di avere esperita inutilmente l' esecuzione mobiliare alla scadenza della prima o della seconda rata d'imposta e di averla ripetuta alla scadenza dell'ultima, e che nel caso d'irreperibilità presenta il certificato negativo desunto dai registri comunali di popolazione, compiendo gli atti nell'un caso e nell'altro, se trattisi di esecuzione mobiliare entro quattro mesi dalla scadenza dell'imposta. Ma se ad onta di questi certificati, l'amministrazione dà all' esattore notizie per reperire il contribuente , dato per irreperibile, o per colpire una sostanza mobile ed immobile a lui spettante, l'esattore, se *le notizie* avute sono *positive e concrete*, non può rifiutarsi di procedere a' nuovi atti, pei quali egli avrà un termine non minore di quattro mesi, a partire dal giorno in cui gli vennero comunicate dette notizie. L'articolo 37 della stessa Legge dispone che quanto al pignoramento dei beni mobili presso terzi ed all'assegnamento di crediti in pagamento, nulla è innovato alla procedura ordinaria; quindi, a rigore, la dichiarazione del terzo dovrebbe farsi dinanzi al Giudice, giusta l'articolo 611 del Codice di Procedura Civile; ma per altro, se il terzo avesse emessa dichiarazione di nulla dovere al contribuente, anzichè dinanzi al Giudice, con atto stragiudiziale autentico, e non vi fosse ombra di sospetto che tale dichiarazione fosse falsa o simulata, non sarebbe equo di negarle fede, avve-

gnachè, provando essa che la supposta attività non esiste, rese superflua la procedura del citato articolo 611 e seguenti, i quali necessariamente presuppongono la esistenza dell' oggetto. Se l' esattore, incominciata la esecuzione, non la conduce a termine, non può pretendere al rimborso delle relative quote. Se nei certificati d'irreperibilità e nei verbali di nullatenenza vi siano irregolarità e viziature essenziali, quali sarebbero la raschiatura di nomi colla sostituzione di altri, e l'intrusione di parola per opera dei messi dopo la confezione dell'atto, essi sono inattendibili e non fanno prova di sorta. Non può concedersi il rimborso all' esattore che non presenta le domande nel termine prescritto dall'articolo 90 della citata Legge, termine che deve ritenersi *assoluto e perentorio*, essendo evidentemente stabilito per eminenti ragioni di ordine pubblico e di necessità contabili. Si ritengono presentate tempestivamente le domande fatte entro il termine dall'articolo 90, abbenchè incompletamente documentate, salvo a non fare diritto al rimborso fino a che non siano presentati tutti i documenti richiesti dalla legge e dal regolamento (*Decisione della Corte dei Conti*, 25 *febbraio* 1879).

— È obbligo dell'esattore, se vuole avere rimborso di quote inesigibili, di far procedere alla esecuzione in qualsiasi luogo ove possa il debitore ritenere sostanze, e così trattandosi di contribuenti professionali, non solo nelle loro case di abitazione, ma anche nei loro rispettivi negozi e locali d'industria, e ciò deve da lui solo provarsi; nè certamente può incombere all'Amministrazione di provare essa medesima che tali contribuenti avessero abitazione separata dal negozio. Le dichiarazioni del messo esattoriale, cioè, che l' esecuzione infruttuosa abbia avuto luogo nella casa o nell'abitazione del contribuente, non somministrano prova sufficiente della mancanza assoluta di beni mobili, non escludendone l' esistenza in altri locali, dove il contribuente esercitasse la propria industria, e quindi non possono servire di piena prova all'esattore per ottenere il rimborso (*Decisione della Corte dei Conti*, 18 *marzo* 1879).

— Per l'esazione delle entrate comunali, ad eccezione delle imposte e in ispecie per la riscossione dei fitti dei beni comunali, sono ancora in vigore nelle antiche Provincie le discipline e i privilegi, di cui nel Regolamento approvato col Regio Decreto 28 gennaio 1859. Approvata, a norma del detto regolamento, dal Sotto-Prefetto la lista dei debitori morosi, il debitore inscritto in questa non può arrestare l' esecuzione allegando la inosservanza delle formalità amministrative che devono precedere l'approvazione. L' essersi omesso di pubblicare, insieme col decreto del Sotto-Prefetto, anche la lista approvata, non osta all'esecuzione forzata contro i debitori morosi in essa inscritti. L'essersi contro il disposto dello stesso regolamento pignorato per un valore superiore all'ammontare del debito, non costituisce motivo di nullità del pignoramento. Lo stato notorio di fallimento del debitore non è di ostacolo all'azione esecutiva del Comune contro di lui sui beni mobili, finchè il fallimento non è dichiarato, e sono validi gli atti, compresa la vendita degli oggetti pignorati, compiuti a-

vanti la dichiarazione del fallimento (*Sentenza della Corte d' Appello di Torino*, 16 *maggio* 1879).

— La disposizione dell'articolo 13 della Legge 20 aprile 1871 è applicabile agli esattori da nominarsi al cessare dei quinquennali contratti delle esattorie, e non alla nomina di quelli da surrogarsi a coloro che abbiano la cauzione diminuita di valore per mancati versamenti o per qualsiasi altra causa, pei quali deve provvedersi colle norme prescritte dai successivi articoli 18 e 96. Nell'applicazione del citato articolo 13 non può il Prefetto non attenersi alla osservanza di quanto in esso è disposto. La decadenza dell'esattore per la quale si fa luogo alla nomina del nuovo deve farsi sentito l'Intendente di finanza ed il Comune. L'articolo 18 accenna a cauzione diminuita di valore, non a cauzione pericolante per intrapresa esecuzione. Ordinata quindi dal Prefetto l'esecuzione sulla cauzione, se può stabilire gli opportuni provvedimenti assicurativi degli interessi del Comune, della Provincia e dello Stato, ed anche d'ufficio procedere alla nomina d'un sorvegliante, non può però dichiarar decaduto l'esattore, e procedere alla nomina d'un sorvegliante, questo potendo aver luogo a carico di esattore sospetto, ma non di esattore rimosso. Per l'articolo 66 della citata Legge 20 aprile 1871, quando dall'esattore siasi pagato il debito prima che sia seguita la vendita della cauzione deve desistersi da ogni ulteriore atto, e le misure assicurative debbono essere revocate. Le ordinazioni amministrative dei Prefetti sono revocabili sempre al cessare della causa per la quale furono emanate. Per determinare la responsabilità dello Stato è necessario ricorrere al diritto Comune all'articolo 1153 del Codice Civile, e quindi lo Stato può solo allora esser responsabile quando tra esso ed il funzionario che recò il danno si verifichino i rapporti di committente e di commesso. Il Prefetto, in quanto provvede secondo la legge al bisogno pubblico della esazione dei tributi affidata alia responsabilità dei Comuni, non è commesso dello Stato. In conseguenza non è mai responsabile lo Stato dei provvedimenti dati dal Prefetto in ordine al contratto di esattoria, quando a quei provvedimenti addivenne non osservate le condizioni, i termini e le forme stabilite dalla legge (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma*, 24 *maggio* 1879).

— È incompetente l'Autorità giudiziaria a conoscere di una quistione d'imposta impegnata tra contribuente ed esattore anche dopo che da questo siasene fatto il versamento all'Erario (1) (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma*, 30 *giugno* 1879).

— La regola per la quale ogni quistione di mio e di tuo è devoluta alla giurisdizione ordinaria dei Tribunali cessa per dar luogo alla giurisdizione speciale della Corte dei Conti ogni volta che, a dirimere il punto

---

(1) Nella sentenza 11 gennaio 1877, la stessa Cassazione di Roma giudicò, che resta sempre competente il Conciliatore a conoscere dell' azione personale *negotiorum gestorum* in una quistione tra due privati tendente al rimborso della tassa erroneamente pagata per altri, ove il valore di essa non ecceda le trenta lire.

controverso, occorra applicare leggi e criteri giuridici per la cui osservanza essa Corte venne istituita. Tale è la quistione che versa intorno ai diritti e agli obblighi degli esattori municipali attinenti alla loro qualità o alla loro gestione. In ispecie, la quistione che ha per oggetto il vedere se e quali siano le entrate comunali per la riscossione delle quali, ai termini del contratto di appalto, sia dovuto all'esattore un aggio è devoluto alla Corte dei Conti (*Sentenza della Corte d'Appello d'Ancona*, 13 *settembre* 1879).

— L'esattore delle imposte dirette è tenuto a rispondere del non riscosso per riscosso, riguardo alla esazione delle spese relative alla sistemazione delle strade vicinali, di cui gli fosse stato consegnato il ruolo (*Decreto del Ministero delle Finanze*, 24 *settembre* 1879).

— Verificandosi il caso della devoluzione al Demanio dell'immobile espropriato per debito d'imposta, l'esattore in applicazione dell'articolo 54 della Legge 20 aprile 1871 non ha diritto ad ottenere dallo Stato il rimborso delle spese d'asta, di esecuzione e delle multe. La Legge del 20 aprile 1871 contiene un sistema completo di disposizioni intorno alla riscossione delle imposte ed alla esecuzione sui beni dei contribuenti morosi. Di fronte ad una disposizione di legge speciale che non lascia luogo ad interpretazioni od ambiguità non si può però far ricorso ai principî generali di diritto. Non si possono estendere al contratto di esattoria le regole del mandato. La Legge 30 dicembre 1876 non è interpretativa o dichiarativa di quella del 20 aprile 1871, ma diretta a correggerne o modificarne alcune disposizioni; essa quindi non può avere efficacia sopra le espropriazioni anteriori (1) (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma*, 7 *novembre* 1879).

— L'articolo 2 della Legge 30 dicembre 1876, col quale fu esteso ad un anno dalla scadenza del contratto di esattoria il privilegio fiscale a favore dell'esattore, è applicabile, senza vizio di retroattività, anche ai contratti stipulati sotto l'impero della Legge 20 aprile 1871 che aveva limitato il detto termine a soli tre mesi; purchè al tempo della andata in vigore della Legge 30 dicembre 1876 questi tre mesi non fossero ancora decorsi (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma*, 28 *novembre* 1879).

— Per l'articolo 48 della Legge 20 aprile 1871, l'esattore che procede alla espropriazione di un immobile a carico del debitore d'imposte, è tenuto a notificare l'avviso d'asta ai creditori ipotecari. Mancata questa notificazione, essi han diritto di procedere esecutivamente contro l'aggiudicatario come terzo possessore dell'immobile, a norma dell'articolo 2014 del Codice Civile. Il disposto dell'articolo 72 della citata Legge 20 aprile 1871, pel quale alle parti convenute nel procedimento d'esecuzione è riserbata l'azione giudiziaria contro l'esattore, al solo effetto di ottenere il risarcimento dei danni, non è applicabile ai creditori non notificati dell'avviso d'asta, i quali perciò appunto non sono stati parte nel procedimento (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma*, 23 *gennaio* 1880).

---

(1) Con questa sentenza si confermò quella della Corte d'Appello di Roma, del 30 aprile 1878.

La Corte, ecc.

Considerato, che avendo la denunziata sentenza ritenuti costanti i seguenti fatti: che la casa espropriata dall' esattore Antonio Balocco a Lorenzo Porqueddu per debito d'imposte, deliberata nell' asta 14 gennaio 1875 ad Antonio Chessa, era stata nel 6 aprile 1868 venduta dall'Amministrazione delle Finanze a Gavino Demurtas pel prezzo di lire 3134, pagabile in rate ai termini della Legge 15 agosto 1867; che trascritto quel contratto nei registri ipotecari nel 15 ottobre successivo, venne nello stesso giorno iscritta la ipoteca legale della pubblica Amministrazione a garanzia del prezzo medesimo; che la stessa casa dagli eredi Demurtas fu venduta a Sebastiano Demuard, e da esso rivenduta al Porqueddu; che all' Amministrazione delle Finanze non fu notificato dall'esattore Balocco l'avviso d'asta della casa espropriata incorse in errori di diritto quando ritenne libera la casa medesima dalla ipoteca legale della pubblica Amministrazione e nullo il precetto intimato al deliberatario Chessa di rilasciarne il possesso qualora non preferisse di pagare il di lei credito, ed i relativi accessori;

Dimenticò la sentenza che la Legge 20 aprile 1871 non erasi preoccupata soltanto del pronto rimborso dell'esattore per le imposte pagate, e non riscosse dai tributari morosi, e della sicurezza degli acquisti alle aste promosse dall' esattore, ma ben anche degli interessi del debitore espropriato e dei diritti dei creditori ipotecari. Non vide che, come nelle esecuzioni giudiziali, l'avviso d'asta deve essere notificato all'espropriato ed a tutti i creditori aventi ipoteca sugl'immobili da vendersi a pena di nullità (Art. 668, 707 del Codice di Procedura Civile) la stessa notificazione dell'avviso d'asta al debitore moroso ai creditori ipotecari venne prescritta dall'articolo 48 della Legge 20 aprile 1871, per gravissime ragioni, perchè questa notificazione vale la chiamata dei creditori ipotecari ad intervenire, volendo nel procedimento di esecuzione per assistere all'asta, ed accrescere il prezzo offerto dai concorrenti, e solo quando non siano comparsi, o non abbiano superate le offerte dei licitanti possono ritenersi accettanti il prezzo di delibera, ed assenzienti al trasporto dei loro diritti ipotecari sul prezzo medesimo; e senza quella notifica, essendo affatto estranei al procedimento di esecuzione, non potrebbero ritenersi privati del loro diritto di chiedere al deliberatario il rilascio dell'immobile colpito della loro ipoteca, quando non preferisce di pagare il credito e gli accessori;

Res inter alios acta e tale è la esecuzione pei creditori ipotecari non notificati del bando dell'asta; *saepe constitutum est praesentibus tantum quibus causa contingit, non aliis prae judicare;*

Non osservò nemmeno la sentenza che per la mancata notifica dell'avviso d'asta restava pregiudicato il diritto di riscatto concesso ad ogni creditore ipotecario dall'articolo 57 della ricordata Legge 20 aprile 1871, quando il deliberamento avesse avuto luogo ad un prezzo inferiore a quello determiato giusta l' articolo 663 del Codice di Procedura Civile, che ignaro della esecuzione, e della vendita, non esercitandolo entro tre mesi dalla data del deliberamento sarebbe esposto alla perdita di ogni diritto di riscatto, e perfino di ogni ragione sul prezzo;

Non considerò che per l'articolo 72 della stessa Legge alle sole parti intervenute nel procedimento di esecuzione è serbata l' azione giudiziaria contro l' esattore al solo effetto di ottenere il risarcimento dei danni e parte non è il creditore ipotecario non notificato dell'avviso d'asta al quale deve restare illeso il diritto reale sullo stabile venduto, esercitabile anche contro il deliberatario;

Non tenne conto dell' articolo 52, il quale dichiara trasferiti nel deliberatario soltanto i diritti che sull'immobile appartenevano al debitore espropriato, e come la proprietà dell'espropriato Porqueddu era scemata pel diritto reale sulla casa

venduta inerente alla ipoteca legale della pubblica Amministrazione; per la mancata notifica dell'avviso d'asta la proprietà gravata di quella ipoteca venne trasferita nel deliberatario, contro del quale giuridicamente fu promossa l'azione ipotecaria;

A sorreggere la sentenza non vale il riflesso, che sostenendo la fede dell'asta fiscale avrebbe la legge provveduto abbastanza all'interesse dei creditori ipotecari non notificati dall'avviso d'asta coll'azione per risarcimento dei danni contro l'esattore, e così contro il conservatore delle ipoteche che avesse omesse le loro iscrizioni nel certificato richiesto dall'esattore;

Oltre al non essere stato riportato nel nostro Codice Civile l'articolo 2198 del Codice francese, trascritto nei Codici delle Due Sicilie, Albertino e Parmense nei quali era dichiarato che lo stabile, in ordine al quale il conservatore avesse omesso nei suoi certificati di riferire uno o più dei pesi iscritti, rimaneva, salva la responsabilità del conservatore, libero da tali pesi nel nuovo possessore, purchè avesse richiesto il certificato dopo la trascrizione del suo titolo, non può ritenersi senza espressa disposizione, insciente il creditore ipotecario, immutato il suo diritto reale in un diritto personale contro un esattore od un conservatore delle ipoteche; e tanto meno siffatta singolare trasformazione potrebbe ritenersi anche allora che presso di noi fosse vigente il ricordato articolo del Codice francese, perchè il certificato delle ipoteche iscritte sulla casa del Porqueddu deliberata al Chessa sarebbe stato richiesto non dopo la trascrizione del suo titolo di acquisto, ma persino prima della trascrizione dell'avviso d'asta, ed il Chessa non potrebbe sdebitarsi di mancata attenzione, che quando presentandosi all'asta avesse osservato gli elenchi censuario ed ipotecario, che dovevano essere depositati dall'esattore, pel libero esame dei concorrenti, avrebbe rilevato essere i medesimi relativi alla sola persona dell'espropriato Porqueddu, e non dei precedenti possessori della casa da subastarsi, e così il pericolo dei creditori ipotecari non notificati dall'avviso d'asta, per essere le loro ipoteche inscritte contro possessori anteriori;

Infine a dissipare qualunque dubbio sull'essere rimasto illeso il diritto ipotecario dell'Amministrazione delle finanze sulla casa deliberata al Chessa, ed a questi serbata l'azione per evizione contro il Porqueddu per risarcimento dei danni, o contro l'esattore o contro il conservatore delle ipoteche, valgono gli articoli 668 e 707 del Codice di Procedura Civile, i quali avendo prescritta la notificazione dell'avviso d'asta a pena di nullità a tutti i creditori ipotecari, siccome è prescritto dall'articolo 48 della Legge 20 aprile 1871, rendono manifesto non essersi nella nostra legislazione derogata al rigore del principio, *inter alios res gestas aliis non posse praejudicium facere;* essere tenuta ferma la fede dell'asta fiscale anche di fronte ai creditori ipotecari, quando sia stata *omni ordine peracta* e rispettato sempre il diritto ipotecario dei terzi senza immutarlo, essi inscienti, in un diritto personale di risarcimento di danni.

Per questi motivi, cassa, ecc.

— La riscossione delle entrate patrimoniali del Comune si intende compresa nel contratto d'esattoria quando ad essa siasi obbligato l'esattore, e non può farsi distinzione tra entrate correnti ed arretrate, scadute e da scadere (1). In conseguenza, nè l'esattore, nè il di lui fideiussore

(1) È però facoltativo ai Comuni d'affidare o no all'esattore anche la riscossione delle entrate comunali o rendite patrimoniali, ossia di tutti i proventi di natura diversa da quella delle tasse comunali propriamente dette.

possono pretendere che siano escluse dal carico del conto consuntivo tali entrate; tanto più poi quando l'esattore abbia assunto anche l'ufficio di tesoriere. La compilazione di ruoli per le sovrimposte comunali separati e distinti dai ruoli per la imposta principale erariale e per la sovrimposta provinciale non dà diritto allo esattore ad alcun compenso. L' esattore comunale sulla eccedenza dei fondi esistenti in cassa non è obbligato a pagare alcun interesse quando non vi sia tenuto per patto esplicito del contratto. Offerto dall' esattore un interesse sulla eccedenza dei fondi comunali esistenti in cassa per tenerli a disposizione dell' esattoria, e consentitosi ciò dal Comune a patto che se ne stipulasse contratto scritto, e si prestasse cauzione, se a queste condizioni non adempia l' esattore, i diritti del Comune debbono farsi valere davanti i Tribunali ordinari e non può questionarsene davanti la Corte dei Conti (1) (*Decisione della Corte dei Conti*, 7 *febbraio* 1880).

— In difetto di patto espresso nel contratto di esattoria non compete all'esattore alcun aggio sulle somme riscosse come tesoriere del Comune, senza alcun rischio e senza alcuna responsabililà (*Decisione della Corte dei Conti*, 21 *febbraio* 1880).

— Le quietanze che si rilasciano dagli esattori dei Comuni per pagamento delle tasse di licenza per pubblici esercizi e di rinnovazione delle licenze medesime vanno esenti dal bollo a senso dello articolo 21, n° 3, della Legge 13 settembre 1874, n° 2077 (*Nota del Ministero delle Finanze*, 1° *maggio* 1880).

— L'esattore non può ricusare la riscossione d'una tassa comunale solo quando in tempo congruo gli siano spediti e consegnati i ruoli (*Decisione della Corte dei Conti*, 3 *giugno* 1880).

— Nelle Provincie del Piemonte vigono tuttora le disposizioni speciali dei Regi Decreti 28 gennaio e 9 luglio 1859, onde ai Comuni è mantenuto il privilegio fiscale per la riscossione delle loro rendite e la multa sui morosi ragguagliata al 4 per cento sulle somme dovute. L' amministrazione comunale non può (nemmeno volendo espressamente) rinunciare a quei privilegi e difese che nello interesse degli enti morali e per ragioni d'ordine pubblico e generale ha il legislatore stabilito. In conseguenza lo stipulare coll'esattore altre garanzie a modo di penalità per la riscossione delle rendite patrimoniali, non può essere inteso che in aggiunta alle garanzie generali determinate dalla legge (*Parere del Consiglio di Stato*, 20 *novembre* 1880).

— L' esattore comunale che trascura di esigere i crediti del Comune dategli in esazione è obbligato a risponderne, quantunque non tenuto all' obbligo del non riscosso per riscosso. Da tale responsabilità egli non può esimersi a pretesto della inesigibilità di quei crediti quando questa risulti da atti tardivamente intrapresi. Potrebbe però andarne assolto pro-

---

(1) Vedasi la decisione conforme della stessa Corte, 17 dicembre 1879.

vando che quando anche avesse proceduto senza ritardo contro i debitori questi sarebbero egualmente risultati insolventi ed irreperibili. Il termine accordato dalla legge all' esattore per l' esercizio dei privilegi fiscali, legittima la tardiva sua procedura (purchè intrapresa entro quel termine) in confronto dei debitori, ma non basta ad esonerarlo da responsabilità verso il Comune (*Decisione della Corte dei Conti*, 20 *gennaio* 1881).

Articolo 124.

I mandati di pagamento sono sottoscritti dal Sindaco, da un Assessore e dal Segretario del Comune, e contrassegnati dal ragioniere ove esiste (1).

L' esattore estingue i mandati a concorrenza del fondo stanziato in bilancio.

Egli rende ogni anno il suo conto delle entrate e delle spese.

(*Regolamento art.* 58, 105 *e* 106).

Commenti.

La Legge sul bollo, 13 settembre 1874, nº 2077, sottopone alla tassa di centesimi 50, senza riguardo alla dimensione della carta, i mandati di pagamento spediti dalle Amministrazioni provinciali e comunali, per somme eccedenti le lire 30. Gli atti e documenti da unirsi a corredo dei mandati, devono essere muniti di bollo quando sieno tali da andarne soggetti per legge. È inutile soggiungere che a tutte le quietanze di somme non inferiori a lire 10, deve essere apposta la marca da bollo da centesimi 5 da annullarsi colla firma del percipiente. Per dispo sizione della Legge sulla contabilità generale dello Stato in data 22 aprile 1869, nº 5026, coloro i quali hanno ad esigere un mandato, e non possono o non sanno scrivere, dovranno quietanzare il mandato col fare un segno di croce, al luogo della firma alla presenza del pagatore e di due testimoni conosciuti che si sottoscriveranno.

Tanto il conto dato dall'esattore, quanto quello che redige il Comune sul modulo speciale stabilito dal Ministero dell' Interno, sono esenti da bollo; però le deliberazioni consiliari che vengono stese in fine di quest'ultimo conto devono essere fornite del prescritto bollo da centesimi 50.

Nel caso in cui un esattore comunale rifiutasse di dare il conto, il Prefetto dopo avergli assegnato un termine per la resa di esso, ne decreti

---

(1) Giova qui avvertire che le firme per le quietanze apposte ai mandati di pagamento spediti sui fondi comunali, inferiori alle lire trenta, ove i mandati si riferiscano all'esercizio di cui l'esattore debba ancora rendere il conto, vanno esenti come i mandati stessi, di cui esse non sono che parte e complemento agli effetti contabili, da ogni obbligo di bollo finchè non se ne faccia uso ai termini dei primi tre numeri dell'articolo 2 della Legge 13 settembre 1874.

la redazione d'ufficio a carico ed a spese dell' esattore moroso; il quale conto viene sottoposto al Consiglio comunale, com' è prescritto dall' articolo 125.

Giurisprudenza.

Fu proposto il quesito se le indennità, dovute ai Pretori per le ispezioni ai registri dello Stato Civile, si debbano dagli esattori comunali sborsare sulla semplice presentazione della relativa nota rilasciata dall' Autorità giudiziaria, o se vi si richiegga, come per ogni altra spesa a carico dei Comuni, un regolare mandato dell'Autorità comunale. E il Ministero dell'Interno rispose che l'articolo 124 della Legge comunale, il quale ordina che i mandati di pagamento sieno sottoscritti dal Sindaco, da un Assessore e dal Segretario comunale, è abbastanza chiaro per non dar luogo ad eccezioni nel caso concreto (*Circolare del Ministero dell' Interno*, 26 *luglio* 1866).

— I membri della Giunta municipale che erano in carica all'epoca della gestione che forma oggetto del conto esattoriale delle entrate e delle spese possono prendere parte in Consiglio comunale alla votazione per l'approvazione del conto esattoriale. Il conto morale non potendo formare oggetto che di una valutazione meramente morale, dipendente dalle sole circostanze locali, con la sola guida del criterio degli interessi comunali, fu con ragione compreso tra le facoltà economiche della Rappresentanza, comunale, la quale delibera sull' approvazione di questo coll' assistenza, ma senza il voto, dei membri della Giunta interessata, Ma il conto dell'entrate e delle spese, procedendo da elementi certi, quali sono i ruoli, le note di carico, i mandati e gli stanziamenti in bilancio, essendo di sua natura giudicabile col corredo dei documenti che debbono giustificarlo, col solo esame contabile, fu giustamente attribuito cogli articoli 124 e 125 della Legge comunale alla giurisdizione contabile, ed eventualmente contenziosa del Consiglio di Prefettura e della Corte dei Conti. Perciò se nell'esame del conto morale la legge volle revisori estranei alla Giunta municipale, ed escluse dal voto di approvazione o di disapprovazione gli Amministratori interessati, non si può pretendere che la esclusione da una deliberazione sul conto annuale pronunziata dall' articolo 86 della Legge suddetta si debba estendere all'atto che compie il Consiglio per disposizione dell'articolo 125 della Legge medesima, il quale atto non è già decisivo sul conto, come l'altro, ma è un atto di semplice revisione, dappoichè il decidere sul conto materiale appartiene al Consiglio di Prefettura ed alla Corte dei Conti. Nè le istruzioni del 1867 si oppongono allo spirito della legge, poichè non è punto detto che le avvertenze dell'articolo 86 sopra citato, che concernono il conto morale, debbano estendersi ai casi che esso articolo non comprende, nè avrebbero potuto le istruzioni estendere una disposizione restrittiva del voto degli Amministratori dal caso in cui si delibera sull'approvazione del loro conto, a quello in cui si dà parere sul conto delle entrate e delle spese dell' esattore (*Parere del Consiglio di Stato*, 12 *settembre* 1867).

— I percettori delle Provincie siciliane non sono ammessi a rendere direttamente alla Corte dei Conti verun conto di riscossioni e versamenti, ma devono renderlo ai ricevitori circondariali dai quali dipendono. Essendo quindi la contabilità del percettore compenetrata in quella del ricevitore circondariale e del ricevitore generale, non può il percettore con giudizio speciale e separato farla definire dalla Corte dei Conti; e tanto meno può il percettore promuovere dinanzi a questa Corte azione pel rilascio di quietanza contro gli eredi del ricevitore circondariale, non potendo invocarsi la Legge 22 marzo 1877, n° 3756 (*Sentenza della Corte dei Conti*, 26 *marzo* 1878).

— Non viola la disposizione dell' articolo 124 della Legge comunale, anzi ne adempie la prescrizione quel Consiglio comunale che delibera di approvare alcune spese anticipate dal tesoriere e ne ordina il rimborso. Come la spesa anticipata o pagata irregolarmente dal tesoriere avrebbe dato luogo ad eccepire contro la domanda di rimborso, così ha proceduto rettamente il Consiglio comunale approvando tale spesa, la quale dovrà poi rimborsarsi con regolare mandato in conformità del ripetuto articolo 124 della Legge (*Parere del Consiglio di Stato*, 10 *agosto* 1878).

— Una quietanza provvisoria da unirsi ad un corrispondente mandato, come documento giustificativo, per l' esito della contabilità comunale di un Municipio, non può essere altrimenti considerata che come un documento giustificativo del conto finanziario o materiale del Comune, a senso e per gli effetti di cui è parola all' articolo 51, n° 5, della Legge sul bollo; quindi non è soggetta alla tassa di bollo. Dall' articolo 21 della Legge sul bollo si deduce che tutti i documenti a corredo dei conti comunali possono essere stesi e rilasciati in carta libera, salvo che si tratti di atti particolari che fino dalla loro origine debbono, per la loro natura, essere soggetti al bollo. Tra questi non possono annoverarsi le quietanze provvisorie (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma*, 12 *febbraio* 1879).

— La marca da bollo apposta sulla quietanza ordinaria deve essere annullata colla sovrapposizione della firma del sottoscrittore. Qualunque altro modo di annullamento non è efficace ed importa contravvenzione (1) (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma*, 16 *maggio* 1879).

— Sono a carico del tesoriere comunale le spese occorrenti per la iscrizione ipotecaria dei beni dati in garanzia al Comune della propria gestione. Per dare esito ai mandati di pagamento debbono concorrere due condizioni: che i mandati stessi siano regolari nelle forme prescritte dall'articolo 124 della Legge comunale; che vi siano i fondi appositi stanziati in bilancio (2). Mancando l' una o l' altra di queste condizioni, il tesoriere

---

(1) Vedasi il nostro *Annuario di giurisprudenza amministrativa e finanziaria*, 1880, n° 412, p. 1ª.

(2) Sulla materia si tenga presente che pel disposto dell'articolo 2000 del Codice Civile le spese della iscrizione ipotecaria sono a carico del debitore, se non vi è stipulazione in contrario. Ora che

comunale ha il dovere, non che il diritto di ricusarsi al pagamento dei mandati. Ed ove il tesoriere medesimo per rispetto ed ossequio al Sindaco e agli Assessori paghi mandati oltre i fondi stanziati in bilancio, ha titolo di credito verso di essi, ma non già verso il Comune, che per mezzo del suo Consiglio segnò alla spesa i confini, i quali non si possano oltrepassare (*Decisione della Corte dei Conti*, 14 *giugno* 1879).

— Il contabile sotto la cui gestione si prescrisse una qualche partita di credito non è tenuto a risponderne per intero quando esso non amministrò l' ufficio per tutto il tempo necessario per la prescrizione (1). La responsabilità per affitti dovuti da persone insolvibili cade sul contabile che stipulò il contratto, ma non può cadere sul contabile in carica quando gli affitti maturavano, se la insolvibilità risale all'epoca del contratto di affitto stipulato dal contabile precedente. La mancanza o insufficienza di documenti giustificativi di una spesa già ammessa in un conto approvato non è titolo di rivocazione (*Decisione della Corte dei Conti*, 30 *ottobre* 1879).

— Le quietanze o ricevute ordinarie, a senso e nei termini degli articoli 9, n° 1, 13, 16 e 20 della Legge sul bollo 13 settembre 1874, vanno soggette a tassa fissa di bollo fin dalla loro origine, che può essere corrisposta sia col mezzo delle marche, del bollo straordinario o del *visto* pel bollo, che della carta corrispondente, purchè però dette quietanze non siano ancora firmate dalle parti. A confermare che le quietanze ordinarie per lire dieci o più vadano soggette a bollo fin dalla loro origine vale la disposizione dell'articolo 20, n° 7, che pareggia l'applicazione del riferito bollo alla redazione delle quietanze su carta fabbricata dallo Stato. Sono eccettuate però dalla ripetuta tassa di bollo le quietanze o ricevute scritte sui mandati di pagamento spediti dallo Stato a favore dei suoi impiegati, pensionisti o creditori, e su quelli rilasciati dai Comuni od altri corpi amministrati per somme non eccedenti le lire trenta (2) (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma*, 22 *marzo* 1880).

---

nel caso in esame non vi sia alcuna disposizione contraria al principio del Codice Civile, e che trovisi anzi confermata, facile è il dimostrarlo, se si osserva la disposizione della Legge 20 aprile 1871 per cui tutte le spese relative alla prestazione della cauzione sono a carico dell'aggiudicatario. Nè la cauzione può dirsi pretesa, finchè non siano iscritte le ipoteche pei beni, avendo solo precedentemente alla stipulazione del contratto di appalto dichiarato tanto la Giunta comunale, quanto la Deputazione provinciale e la Prefettura di accettare, e di riconoscere la idoneità della cauzione offerta e presentata (*Nota della Direzione Generale delle Imposte al Prefetto di Verona*, 19 *novembre* 1872).

(1) Vedasi la decisione della Corte dei Conti, 28 giugno 1897.

(2) La Corte insomma esenta dalla tassa di bollo le quietanze e ricevute che si rilasciano sui mandati di pagamento dei Comuni o d'altri corpi amministrati, quando riguardino somme inferiori alle lire 30, per le quali gli stessi mandati non vanno neanche soggetti all' altro bollo di centesimi 60. Anzi è andata ancora più oltre la stessa Corte mettendo la quistione, che però non ha risoluta, perchè non formava oggetto delle sue decisioni, se cioè non siano del tutto esenti dal bollo di quietanza i ripetuti mandati di pagamento, anche per quelli superiori alle lire 30, anzi appunto per questi, giacchè essendo essi muniti del bollo predetto di centesimi 60, debba in questo ritenersi compenetrato l'altro di centesimi 5.

Questa sentenza non è nuova nelle massime che stabilisce, avendo altra volta la stessa Corte ritenuto gl'identici principî colla sentenza del 23 luglio 1879.

Noi però con tutto il rispetto dovuto all' autorevolissima Corte, e senza voler essere più fiscali

— Quando un debito liquido del Comune fu regolarmente iscritto nel suo bilancio, e fu emesso mandato d' ufficio di pagamento a favore del creditore, questo, se non ottiene nei modi ordinari di poter esigere il mandato, o può ricorrere all' Autorità governativa perchè invii un commissario sul luogo, o può fare sequestrare in via civile la somma in mano dell' esattore del Comune. Ogni altro sistema, anche raccomandato da ragioni di speditezza e di economia, sarebbe contrario alla legge (*Parere del Consiglio di Stato*, 14 *aprile* 1880).

Il Consiglio, ecc.

Ritenuto che i motivi pei quali la Sezione nel citato parere sostenne la nullità dei provvedimenti del Prefetto di Catanzaro per assicurare alla Provincia il rimborso dei suoi crediti dai Comuni morosi al pagamento delle somme ratizzate ed iscritte a di lei favore nei bilanci comunali, furono i seguenti:

» Che il pagamento delle spese, tra cui sono i debiti esigibili, di una pubblica Amministrazione devono aver luogo con regolari mandati spediti dall' Autorità competente e riferibili ad articoli speciali del suo bilancio passivo regolarmente approvato: è questo l'unico modo col quale regolarmente il denaro pubblico può uscire dalle casse sia dello Stato, sia dei Comuni;

» Che a questa regola non è fatta eccezione nel caso come quello del Comune di Dorà, che in luogo della Giunta riluttante dovesse provvedersi dall'Autorità tutoria al pagamento di qualsivoglia spesa o debito di un Comune, a norma dell' articolo 142 della Legge comunale e provinciale;

» Che gli ordini contenuti nelle circolari suaccennate del Prefetto di Catanzaro, sono evidentemente in contraddizione con questo principio e disposizioni di leggi;

» Che perciò l'operato del Sindaco e la deliberazione di quel Consiglio comunale che lo ratificò, sebbene in contraddizione degli ordini prefettizi, non possono essere censurati; anzi furono conformi alle attribuzioni e ai doveri del proprio ufficio ».

Che a questi argomenti la Deputazione provinciale e il Prefetto contrappongono le difficoltà incontrate ad ottenere il pagamento dei mandati emessi in favore della Provincia, per le somme ratizzate e regolarmente inscritte nei bilanci dei Comuni de-

---

del fisco stesso, non possiamo ritenere che sia corretta l' interpretazione suaccennata. La Corte ha confuso l'obbligo che hanno i Comuni di emettere i loro mandati superiori alle lire 30 su carta munita del bollo da centesimi 60, a norma del n° 16 dell'articolo 20 della Legge 13 settembre 1874, n° 2077, con l'altro che hanno i creditori di rilasciare le ricevute per somme superiori alle lire 10, su carta bollata o colla marca da centesimi 5. Ammesso pure che l' una tassa possa confondersi con l' altra, non ha considerato bene la Corte che l' una doveva venir corrisposta dal Comune all' atto stesso che emetteva il suo ordine di pagamento, l' altra dal creditore all' atto che ne effettuava la riscossione. Quindi i riguardi stessi avuti dal legislatore pei mandati di pagamento inferiori a lire 30 esentandoli dal bollo di centesimi 60, ed invocati dalla Corte, non avrebbero ragione alcuna di sussistere, essendo ben differente l'una dall' altra l' indole dei due ripetuti bolli, e l'obbligo di corrisponderne l'importo.

Eppoi non v'è contraddizione nello stesso ragionamento della Corte? Se essa ha ritenuto, come è infatti, che le quietanze ordinarie superiori a lire 10 vadano soggette al bollo fin dalla loro origine, ora che cosa mai può immutare a quest'obbligo che desse debbano rilasciarsi dal creditore al Comune, anzichè ad un altro qualsiasi? E' la ragione pure della legge ne sarebbe falsata con l' interpretazione della Corte. Ed in vero è troppo chiaro che la tassa di bollo colpisca più i Comuni che i privati. Questi ultimi infatti se ordinano e dispongono un pagamento non sono tenuti ad alcuna tassa, mentre i primi vanno soggetti a quella di centesimi 60. Ora è mai possibile che il legislatore stesso che volle ogni atto dei Comuni oberato di bollo, si sia spinto poi alla generosità di esimere i privati che rilasciassero quietanze per somme inferiori a lire 30 di poterle scrivere in carta libera quando queste dovessero servir ai predetti Comuni?

bitori; la riluttanza invincibile delle Amministrazioni comunali a soddisfare i loro obblighi, e la mancanza di disposizioni legislative che vietino di ordinare agli esattori comunali di versare nella cassa provinciale le somme incassate per conto del Comune fino alla concorrenza del suo debito colla Provincia;

Ha considerato:

Che la Sezione non trova ragione di aggiungere, nè di togliere nulla alle dottrine spiegate nel precedente parere, giacchè esse sono conformi alle norme di contabilità stabilite dalla legge per le pubbliche Amministrazioni;

Che a tutte le difficoltà di riscossione che si accennano dal ricorso, non può ripararsi con provvedimenti arbitrari, quali sarebbero quelli ordinati nelle circolari del Prefetto di Catanzaro;

Che non può dirsi che non vi sia legge che vieti quelle ingiunzioni date agli esattori, quando esistono disposizioni che regolano in tutt'altro modo le riscossioni e i pagamenti fra le casse di due pubbliche Amministrazioni;

Che quando un debito liquido di un Comune fu regolarmente iscritto nel bilancio, e fu emesso mandato d'ufficio di pagamento a favore dell' Amministrazione creditrice, questa, se non ottiene nei modi ordinari che il suo cassiere esiga il mandato, o può ricorrere all'Autorità governativa perchè invii un commissario sul luogo, o può fare sequestrare in via civile la somma in mano dell'esattore del Comune;

Che ogni altro sistema, anche raccomandato da ragioni di speditezza e di economia, sarebbe contrario alla legge, e gli ordini dell' Autorità prefettizia dati nella forma delle circolari del Prefetto di Catanzaro, mancherebbero di sanzione quando non fossero osservati dagli esattori;

Che se dalla precisa esecuzione della legge verrà danno ai Comuni morosi ai pagamenti, in quanto si assoggetteranno a spese non necessarie non si può rispondere altro che questi stessi Comuni pagheranno la pena della loro riluttanza a soddisfare le obbligazioni contratte.

E per questi motivi riferendosi in ogni altra parte alle considerazioni fatte nel precedente parere, avvisa che il ricorso della Deputazione provinciale di Catanzaro non possa essere accolto.

— I mandati provvisori che si rilasciano dai Comuni sono soggetti, al pari dei definitivi, alla tassa di bollo, quante volte non sieno inferiori a lire 30 (1) (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma*, 20 *ottobre* 1880).

— È parte inscindibile del giudizio di rendiconto, e quindi di competenza della Corte dei Conti, il conoscere del titolo e della estensione della responsabilità del contabile quand'anche sorga disputa sui termini e sugli effetti del contratto d'esattoria nei rapporti con la pubblica Amministrazione (2) (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma, a Sezioni riunite*, 3 *dicembre* 1880).

Articolo 125.

I conti delle entrate e delle spese riveduti dal Consiglio comunale saranno approvati dal Consiglio di Prefettura, salvo ricorso alla Corte dei Conti.

---

(1) Legge sul bollo 13 settembre 1874, n° 2077, articoli 13 e 20, n° 16.

(2) Vedasi la sentenza della stessa Corte, 19 dicembre 1877.

Commenti.

Una volta che avesse pronunciato definitivamente la Corte dei Conti, pare che non si potrebbe ulteriormente reclamare se non in via giudiziaria in forza dell'articolo 327 del Codice di Procedura Civile che ammette la revisione in caso di errori, omissioni, falsità, o duplicazioni di partite. Epperò il Ministro dell'Interno d'accordo col Consiglio di Stato ha stabilito che tanto il Consiglio comunale, quanto il Consiglio di Prefettura, possano tornar sopra alle loro decisioni in materia di conti, ove siano avvenuti errori di fatto o di calcolo, o per ritrovo di nuovi documenti, o per la scoperta di documenti falsi, ecc. (*Circolare del Ministero dell'Interno*, 7 *gennaio* 1869).

Giurisprudenza.

Il Decreto prefettizio che dichiara non farsi luogo a revisione di una decisione del Consiglio di Prefettura approvativa di un conto comunale, va impugnato non dinanzi alla Corte dei Conti, ma dinanzi alla Superiorità amministrativa. Le notificazioni prescritte dal regolamento speciale per la procedura contenziosa avanti la Corte dei Conti debbono esser fatte nelle forme prescritte dal Codice di Procedura Civile. Ove quindi una decisione del Consiglio di Prefettura non siasi fatta per ministero d'usciere giudiziario, ma per atto d' usciere comunale non può acquistare autorità di cosa giudicata (1). Se per l'articolo 8 del Regolamento 5 ottobre 1862 perentorio è il termine per appellare dalle decisioni del Consiglio di Prefettura fissato dall'articolo 35, non è egualmente perentorio il termine di quindici giorni a produrre l'appello nella segretaria della Corte (*Decisione della Corte dei Conti*, 2 *luglio* 1878).

— Il termine di trenta giorni per l'appello contro i decreti del Consiglio di Prefettura contemplato dall'articolo 35 del Regio Decreto 5 ottobre 1862, n° 884, non decorre che dal giorno della loro regolare notificazione per mezzo d' usciere giudiziale. L'esattore investito anche delle qualità di tesoriere comunale, è ammesso a ricorrere ed appellare contro i decreti del Consiglio di Prefettura sui conti comunali, dappoichè a siffatta giurisdizione non è d' ostacolo la disposizione dell' articolo 100 della Legge 20 aprile 1871. Il Consiglio di Prefettura e la Corte dei Conti non sono Autorità tutorie dei Comuni, ma bensì giudici dei conti consuntivi comunali. L'esattore pertanto non è un terzo qualunque contro cui il decreto del Consiglio di Prefettura non possa fare stato; ma può ricorrere alla Corte dei Conti, anzi non ha che questo solo mezzo di ricorso per far valere i suoi gravami, essendogli affatto chiusa la porta dei giudici civili per quistioni o pretese che riguardino i suoi rapporti contabili col

---

(1) Conformemente ritenne la circolare del Ministero dell'Interno in data 30 ottobre 1869.

Comune. Il tesoriere comunale non può pretendere nel conto di un anno posteriore gli aggi per esazioni di esercizi precedenti, ma soltanto quelli del cui anno si tratta. L' esattore, il quale nel contratto non abbia assunto la riscossione delle entrate comunali, assumendola poi in via di fatto, ha diritto all'aggio pattuito per le imposte. L'aggio però dev' essere limitato alle sole partite per le quali vi sia stata responsabilità nella riscossione, escluse quindi quelle del consolidato, di rimborsi, sussidi e restituzioni di depositi (*Decisione della Corte dei Conti*, 28 *gennaio* 1879).

— Ai termini della Legge 14 agosto 1862 sulla Corte dei Conti e del relativo regolamento, i contabili hanno diritto di fare opposizione alle sentenze proferite senza la loro presenza sui loro conti, tanto nel caso che essi contabili siano citati in persona propria, quanto nel caso contrario (*Decisione della Corte dei Conti*, 22 *marzo* 1879).

— Il Consiglio di Prefettura, approvando i conti del Consiglio comunale, non ha obbligo di addurre i motivi del suo atto. Tanto meno poi se approva i conti come furono riveduti dal Consiglio, nel quale caso s'intende che abbia aderito implicitamente ai motivi delle variazioni da questo introdotte nel resoconto dell'esattore. L'atto di appello non è viziato dalla mancanza di enunciazione dei motivi, se non quando ne nasca incertezza sull'oggetto cui tende. Le parti devono farsi reciprocamente notificare quelle comparse o memorie nelle quali svolgono osservazioni specifiche sulle diverse partite del conto (*Decisione della Corte dei Conti*, 1° *aprile* 1879).

— Il termine ad appellare dai Decreti del Consiglio di Prefettura pronunciati sui conti comunali è sempre di trenta giorni, dovendosi intendere abrogato dalla Legge 20 marzo 1865, allegato *E*, il giudizio dinanzi ai Consigli di Prefettura per cui non può più farsi la distinzione pel termine ad appellare fra il caso che il decreto sia stato pronunziato in contraddittorio e quello che lo sia stato in contumacia. Pendendo dinanzi alla Corte dei Conti appello da decreto prefettizio sui conti comunali, il Pretore locale può per causa d'urgenza rilasciare sequestro conservativo pel debito imputato al contabile, rimandando le parti pel giudizio di conferma dinanzi alla Corte. I casi designati per accordare il sequestro dall'articolo 924 del Codice di Procecedura Civile non sono nè tassativi, nè complessivi (*Decisione della Corte dei Conti*, 22 *aprile* 1879).

— Le Leggi per l'unificazione legislativa del 20 marzo 1865 mantennero ai Consigli di Prefettura l'approvazione dei conti Comunali e alla Corte dei Conti il giudizio di appello sopra di essi. Per l'articolo 125 della Legge comunale e provinciale, dovendo il conto di un Comune essere riveduto dal Consiglio comunale prima di essere sottoposto al Consiglio di Prefettura deve annullarsi il decreto che questo Consiglio abbia pronunziato su di esso prima che il Consiglio comunale ne abbia terminato l'esame da parte sua (*Decisione della Corte dei Conti*, 27 *maggio* 1879).

— Rientra nella esclusiva competenza della Corte dei Conti ogni qui-

stione tra esattore comunale e ricevitore provinciale (1) (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma, a Sezioni riunite*, 9 *giugno* 1879).

— Per l'articolo 100 della Legge 20 aprile 1871, qualunque vertenza che insorga in via amministrativa, sia di ammissibilità, sia di merito fra gli esattori, i ricevitori, i Comuni o le Rappresentanze consorziali o le Provincie, deve essere risoluta in prima istanza dal Prefetto, ed in seconda, istanza dal Ministero delle Finanze esclusa così l'ingerenza del Ministero dell' Interno. Quindi sui ricorsi prodotti contro le decisioni dei Prefetti in tali quistioni, deve sempre provvedere il Ministero delle Finanze. Spetta al Ministero delle Finanze di risolvere in grado di appello, a senso del detto articolo 100 della Legge 20 aprile 1871, intorno al ricorso di uno dei Comuni faciente parte del Consorzio esattoriale contro l'approvazione impartita dal Prefetto ad una transazione di una lite avvenuta tra il Consorzio e l'esattore relativa a quistioni di interpretazione della tariffa esattoriale. Una tale transazione cade sotto la giurisdizione speciale stabilita dal citato articolo 100 di detta Legge, e perciò è sottoposta all'approvazione del Prefetto, salvo al Ministero delle Finanze di giudicare, in grado di appello, se con tale approvazione il Prefetto abbia bene o male pronunziato. Quando dagli atti risulta che il Prefetto coll'apporre la sua approvazione alla transazione ha giudicato che le concessioni fatte dalla Rappresentanza consorziale fossero abbastanza compensate dalla cessazione della vertenza e dalle concessioni fatte a sua volta dall'esattore al Consorzio, il Ministro non avrebbe elementi, in tale stato di cose, per respingere la transazione e costringere la Rappresentanza consorziale a far rivivere il sopito litigio e correre tutti i rischi di una contestazione giudiziaria (*Parere del Consiglio di Stato, a Sezioni riunite*, 13 *giugno* 1879).

— La competenza della Corte dei Conti non è limitata a conoscere e sciogliere le soli questioni numeriche che può presentare il conto reso da un esattore o tesoriere, ma si estende eziandio sopra i punti sostanziali che, sorgenti dalla legge o dalle clausole del contratto d'appalto circa la qualità e la gestione del contabile, devono essere considerate come sostrato della liquidazione del suo dare ed avere. In ordine a siffatta disamina la Corte dei Conti è competente a decidere *universam incidentem questionem;* e questa sua giurisdizione solamente viene a cessare quando la disputa verta sopra un punto non legato ai rapporti giuridici che nascono dalla qualità di contabile e dalla sua gestione, ma da tali rapporti affatto indipendente; in altri termini quando non formano oggetto della disputa le modalità risguardanti la esecuzione del contratto, ma circostanze accidentali dedotte al fine di impugnare l'esistenza del contratto stesso o di chiedere la rifazione dei danni per la sua inesecuzione. Spetta quindi alla Corte

---

(1) La Corte in merito ha ritenuto di non esistere alcuna incompatibilità tra l'articolo 58 della Legge sulla contabilità dello Stato e l'articolo 94 della Legge sulla riscossione delle imposte.

dei Conti conoscere e risolvere la questione se ad un esattore che riveste in pari tempo la qualità di tesoriere comunale spetti o no l'aggio sulle somme che il Municipio incassa in dipendenza di un imprestito e definire così quali operazioni costituiscano e quali no, il servizio di tesoreria (1) (*Sentenza della Corte d'Appello di Ancona*, 13 *settembre* 1879).

— I decreti dei Consigli di Prefettura in materia contabile sono atti amministrativi, e perchè possano produrre effetto giudiziario debbono essere notificati da un usciere giudiziario. Quando incontransi nei decreti dei Consigli di Prefettura degli errori di fatto, compete innanzi ad essi il rimedio della rivocazione nelle condizioni e nei termini indicati dall'arcolo 44 della Legge 14 agosto 1862 (*Decisione della Corte dei Conti*, 22 *novembre* 1879).

— Nell'approvare il conto consuntivo di un Comune il Consiglio di Prefettura ne giudica nei rapporti fra l'Amministrazione comunale e l'esattore, senza che l'approvazione del predetto Consiglio possa influire nelle ragioni di credito o debito verso i contribuenti od altri debitori del Comune il cui riconoscimento in caso di contestazione è dato alla competenza ordinaria della Autorità giudiziaria. La competenza dell'Autorità amministrativa si estende per l'articolo 126 della Legge comunale anche per coloro che all'infuori dell' esattore s' ingerirono nel maneggio dei denari del Comune senza legale autorizzazione. È inammissibile l'appello quando sia proposto contro chi non ebbe parte nel giudizio contro il quale si ricorre (*Decisione della Corte dei Conti*, 16 *marzo* 1880).

— La giurisdizione della Corte dei Conti in quanto concerne le gestioni degli esattori comunali nell' interesse dei rispettivi Comuni e le questioni connessevi e dipendenti è di secondo grado in via d'appello o di ricorso dai decreti dei Consigli di Prefettura emessi sui conti consuntivi comunali. Non può perciò esplicarsi in primo grado la giurisdizione della Corte dei Conti per questione riguardante la cauzione dell' esattore comunale, quando essa non subì l'esame del Consiglio di Prefettura (*Decisione della Corte dei Conti*, 13 *aprile* 1880).

— La competenza dei Consigli di Prefettura non va limitata al solo fatto materiale dell'approvazione dei conti, ma secondo la lettera e lo spirito dell'articolo 125 della Legge comunale e provinciale, e dell'articolo 1 e seguenti della Legge sul contenzioso amministrativo include la cognizione e definizione, sempre amministrativa, di tutte le controversie che alla contabilità si connettono, e quindi anche la competenza ad interpetrare le clausole del contratto a cui i conti si riferiscono. Agli effetti della competenza del Consiglio di Prefettura non può farsi distinzione tra gli esattori delle imposte correnti, e coloro che sulle basi del decreto 15 novembre 1872 assunsero la esazione degli arretrati (*Decisione della Corte dei Conti*, 27 *aprile* 1880).

---

(1) Conformemente si pronunciò la Corte di Cassazione di Roma nella sentenza 19 dicembre 1877, a Sezioni riunite.

— I Consigli di Prefettura e la Corte dei Conti costituiscono pei contabili dei Comuni e delle Provincie una vera e propria giurisdizione, abbenchè i primi dopo la Legge 20 marzo 1865 abbiano tralasciato ogni solennità di procedura. Anzi questa giurisdizione ha poteri più ampi della giurisdizione ordinaria, dovendo non solo pronuziare sulle contestazioni sollevate dalle parti, ma correggere eziandio di propria iniziativa gli errori che si riscontrassero nei conti. Questa giurisdizione speciale abbraccia tutte le controversie nascenti fra i Comuni e le Provincie ed i contabili coi loro fideiussori in dipendenza dei contratti e delle leggi, compresa la validità dei contratti e la risoluzione di essi. Il contratto d'esattoria è una locazione d'opera, e nulla osta in genere a che possa essere ceduto, non trasferendo esso nell'esattore un *jus imperii*. Non è sindacabile l'autorizzazione giudiziale data ad un tutore di assumere un'obbligazione pel minorenne. Coll'esecuzione del contratto e col decorso di cinque anni dal giorno della maggiore età cessa l'azione di nullità che competesse ad un minore, per impugnare una sua obbligazione. Anche considerando la carica di tesoriere come un *munus pubblicum* nulla osta che un minorenne la possa assumere quando sia integrata la sua capacità a forma di legge. Per la riscossione delle tasse e delle rendite comunali e provinciali compete la procedura privilegiata, e nulla vieta che si stipuli cogli esattori anche per le rendite il patto dell'inesatto per l'esatto. Le carte contabili costituiscono un fondo di cassa del pari che i danari contanti. Prefisso un termine all'esattore per provare l' inesigibilità delle quote d'imposta, e decorso il termine senza averlo fatto, restano a suo carico come se le avesse riscosse, se nel contratto di esattore o tesoriere siasi stabilito che si sarebbero fissate quattro scadenze per gli arretrati e che si sarebbe compilato un regolamento di contabilità e di cassa; e l' essersi omessa una cosa e l'altra non dà ragione all'esattore di reclamare non riportandone danno di sorta. Quando nell' esecuzione di un contratto colla clausola dell'inesatto per esatto possa l'esattore provare che l'Amministrazione gli pose ostacolo alla riscossione, questo fatto gli dà diritto ad un competente discarico (*Decisione della Corte dei Conti*, 8 *maggio* 1880).

Articolo 126.

Chiunque dall' esattore infuori s' ingerirà senza legale autorizzazione nel maneggio dei denari di un Comune rimarrà per questo solo fatto contabile e sottoposto alla giurisdizione amministrativa senza pregiudizio delle pene portate dal Codice Penale contro coloro che senza titolo si ingeriscono in pubbliche funzioni.

Commenti.

L'articolo 2095 del vigente Codice Civile prescrive quanto segue: « Lo arresto personale può anche essere ordinato dall' Autorità giudiziaria ,

valutando le circostanze del caso, contro i contabili verso lo Stato, le Provincie, i Comuni, gli ospizi ed altri pubblici stabilimenti, come pure i loro agenti e preposti per denaro ed oggetti di cui fossero dichiarati responsabili, ancorchè non siavi dolo ».

Articolo 127.

Le somme delle quali gli amministratori venissero dichiarati contabili saranno riscosse dall' esattore come le altre entrate comunali.

Commenti.

Qualunque sia la causa che faccia dichiarare una persona contabile di una somma di ragione del Comune, il debito posto a suo carico costituisce un'entrata pel Comune, che deve riscuotersi colle stesse forme e privilegi delle altre entrate comunali.

Articolo 128.

Le alienazioni, locazioni, gli appalti di cose ed opere il cui valore complessivo e giustificato oltrepassa le lire 500 si fanno all' asta pubblica colle forme stabilite per l'appalto delle opere dello Stato.

Il Prefetto però potrà permettere in via eccezionale che i contratti seguano a licitazione o trattativa privata.

(*Regolamento, art.* 59).

Commenti.

Gli appalti delle opere dello Stato si fanno colle forme stabilite dalla Legge 22 aprile 1869, nº 5026, sulla contabilità generale dello Stato.

Quando il Comune intenda di fare un contratto qualunque, comincia la Giunta municipale a disporne il progetto, sentito sempre il voto di persona perita in materia. Il progetto così formulato viene sottoposto al Consiglio, il quale ove non lo rigetti, vi può fare, approvandolo, tutte quelle aggiunte o modificazioni che credesse del caso, e in seguito viene presentato al *visto* prefettizio o sotto-prefettizio, quando non occorra l'approvazione della Deputazione provinciale, ed il Sindaco a senso dell'articolo 102, nº 5, della presente Legge, passa alla relativa stipulazione.

Il Prefetto può accordare in via eccezionale che i contratti seguano a licitazione (asta) privata o trattativa privata quando concorressero motivi di convenienza o di opportunità pel tempo, pel prezzo, o per le condizioni, ecc.

Regio Decreto, 27 novembre 1872, n° 1099 (Serie 2ª), che approva alcune modificazioni ed aggiunte al Regolamento 4 settembre 1870, n° 5852, per l'esecuzione della Legge 22 aprile 1869, n° 5026, sulla Amministrazione del patrimonio dello Stato e sulla Contabilità generale (1).

Vista la Legge 22 aprile 1869, n° 5026;

Visto il nostro decreto 4 settembre 1870, n° 5852, con cui fu approvato il Regolamento per la esecuzione della detta Legge;

Sulla proposta del Ministro delle Finanze:

Sentiti la Corte dei Conti ed il Consiglio di Stato;

Sentito il Consiglio dei Ministri;

Abbiamo decretato e decretiamo:

Art. 1. Agli articoli 64, 134, 294, 352, 364, 669, 671, 672, 674, e all' ultimo capoverso dell'articolo 688 del Regolamento per l'esecuzione della Legge 22 aprile 1869, n° 5026, sull'Amministrazione del patrimonio dello Stato e sulla contabilità generale, sono sostituiti quelli contenuti nell'unito allegato, visto d'ordine nostro dal Ministro delle Finanze.

Art. 2. Allo stesso Regolamento è aggiunto un nuovo articolo, pure compreso nell'unito allegato, distinto col n° 637 *bis*.

Art. 3. Le modificazioni ed aggiunte di cui agli articoli precedenti andranno in vigore col 1° gennaio 1873.

Ordiniamo che il presente Decreto, munito del sigillo dello Stato, sia inserto nella Raccolta ufficiale delle Leggi e dei Decreti del Regno d'Italia, mandando a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Modificazioni ed aggiunte al Regolamento di Contabilità approvato col Regio Decreto 4 settembre 1870, n° 5852.

Art. 64. A seconda della qualità e dell' importanza dei contratti, i contraenti obbligazioni verso lo Stato debbono produrre reale e valida cauzione in numerario od in rendita del Debito Pubblico al valore di borsa.

Potrà accettarsi una cauzione personale con approbatore:

1° Dai contraenti, ai quali non siano fornite cose di ragione dello Stato;

2° Per i contratti d'affitto di fondi rustici, quando venga anticipato un semestre di fitto;

3° Per il taglio di boschi cedui, quando venga pagato per intiero anticipatamente il prezzo pattuito;

4° Per le forniture e lavori da compiersi in meno di tre mesi e per somma non eccedente le lire 4000; con la condizione di fare, a garanzia dell' amministrazione, sui primi acconti dell'opera o fornitura eseguita, un rilascio sino alla concorrenza del sesto del prezzo totale;

5° Per gli accolli relativi alle corrispondenze postali, la di cui durata non sia maggiore di due anni, la retribuzione annua non superi le lire 2000 ed i pagamenti siano fatti a rate trimestriali posticipate.

Art. 134. Sono materia del conto dell'anno finanziaro le riscossioni ed i pagamenti che hanno effettivamente luogo entro l'anno.

---

(1) Per le altre modificazioni vedansi i Decreti citati nei *Commenti* all'articolo 102 della presente Legge, pag, 275.

Perciò il termine dell'anno finanziario non potrà essere protratto oltre il 31 dicembre.

Con tal giorno rimane definitivamente chiuso l'esercizio finanziario, ed in conto del medesimo non si possono più fare nè riscossioni, nè pagamenti.

Art. 294. Non più tardi del giorno 10 di ogni mese, le Intendenze di finanza:

1° Rivedono i conti accennati all'articolo 293 del regolamento ed accertano la regolarità del debito e credito di ciascun agente e, fatte le occorrenti allibrazioni, appongono il *visto*;

2° Compilano per ogni Amministrazione centrale un prospetto in doppio esemplare, che riassuma il debito e credito di tutti gli agenti della Provincia;

3° Formano per ciascuna Amministrazione una situazione, pure in doppio esemplare, della scrittura per bilancio, da cui consta il *dare* e l'*avere* di ciascun capitolo in saldi debitori e creditori;

4° Spediscono alle dette Amministrazioni i conti coi documenti giustificativi, un esemplare del prospetto ed un esemplare della situazione della scrittura. L'altro esemplare del prospetto viene trasmesso alla Direzione Generale del tesoro.

E le Amministrazioni centrali trasmettono alla Direzione Generale del tesoro, insieme alla nota descrittiva delle quietanze, un prospetto dimostrante, per ciascun mese e per ciascuna tesoreria, la somma dei versamenti eseguiti dai proprî agenti nel mese anteriore, onde la stessa Direzione generale ne faccia la verificazione colle sue scritture.

Art. 352. Con mandati a disposizione, che saranno intestati sempre alla qualità ufficiale del funzionario delegato, i Ministeri aprono crediti a favore di funzionari dipendenti, sì civili che militari, per porli in grado di provvedere a spese della natura di quelle indicate agli articoli 311 e 313 del Regolamento.

Tali mandati possono essere emessi soltanto sulle tesorerie provinciali colle condizioni e formalità prescritte per tutti i mandati nei capi I e II del titolo VII del Regolamento, e sono predisposti in forma da potervi annotare i pagamenti che man mano si andranno effettuando sulla somma posta a disposizione.

Di più porteranno, oltre al numero generale d'ordine, un numero speciale continuativo per capitolo e per esercizio.

Art. 364. I mandati a disposizione, sui quali rimanessero fondi disponibili e non più da pagarsi, saranno fatti ridurre, in qualsiasi epoca dell'anno, alla somma realmente pagata o che devesi effettivamente pagare: e ciò mediante Decreto ministeriale che farà il corso di tutti gli uffici pei quali è passato il mandato a disposizione, cui si riferisce il detto Decreto, e sarà poscia dall'Intendenza di finanza unito al relativo mandato.

Dell'emissione di tale Decreto di riduzione sarà data immediatamente notizia all'ufficiale delegato, acciò non emetta ulteriori buoni che diminuiscano il fondo disponibile.

Art. 637 *bis*. Nella prima quindicina di ogni mese il Direttore Generale del tesoro pubblicherà nella *Gazzetta ufficiale* del Regno il conto dei versamenti e dei pagamenti fatti nelle tesorerie del Regno a tutto il mese precedente.

I versamenti ed i pagamenti compresi nei bilanci votati dal Parlamento saranno suddivisi come nei riepiloghi annessi alla Legge del bilancio. I debiti e crediti di tesoreria saranno distinti secondo le categorie più importanti.

Art. 669. I debiti accertati amministrativamente, a' termini delle Leggi e dei Regolamenti a carico degli ufficiali pubblici stipendiati dallo Stato; dei percettori, agenti di riscossione, magazzinieri, economi, depositari di valori in denaro od in materia; dei tesorieri e degli appaltatori di diritti delle finanze, che non siano cessati dalle loro

funzioni; e così pure i debiti stabiliti giudiziariamente dalla Corte dei Conti a carico di detti funzionari ed agenti, saranno riscossi a cura dell'Amministrazione centrale, da cui i funzionari ed agenti medesimi dipendono, mediante alienazione della cauzione, o mediante trattenuta sugli stipendi o sugli emolumenti, od in altro modo permesso dalla legge e dai regolamenti.

I debiti accertati amministrativamente, o definiti con sentenza di condanna dalla Corte dei Conti a carico dei summentovati funzionari, agenti o appaltatori cessati dalle loro funzioni e gli altri debiti verso lo Stato, quando non potessero essere prontamente riscossi col mezzo della trattenuta legale sugli stipendi o sulle pensioni concedute ai debitori, e quando non venissero soddisfatti nel termine stabilito, ed in ogni caso entro un anno dalla data del loro accertamento, saranno trasportati nelle scritture demaniali e dati in carico per la riscossione ai competenti agenti del Demanio.

I crediti di cui non sia riconosciuta l'inesigibilità, ma una non ordinaria incertezza e difficoltà di esazione, saranno inscritti in un registro a parte, di cui si darà ragione nelle contabilità mensili.

Art. 671. Il Procuratore Generale della Corte dei Conti, oltre che alle Amministrazioni centrali, comunicherà anche alla Direzione Generale del tesoro, per l'esercizio della propria vigilanza, un estratto di ogni sentenza di condanna di un impiegato o di un contabile.

Art. 672. Le Amministrazioni centrali si concerteranno colla Direzione Generale del demanio pel sollecito trasporto nei suoi registri dei crediti che sieno nelle condizioni indicate all'articolo 669, dandone avviso alla Direzione Generale del tesoro ed alla Ragioneria Generale.

Art. 674. Ogni anno le rispettive Amministrazioni centrali dimostreranno, mediante prospetti, alla Corte dei Conti le disposizioni prese per la esazione delle somme state liquidate a carico dei pubblici ufficiali e dei contabili dello Stato.

Art. 688 (ultimo capoverso). Le regolarizzazioni ed i rimborsi saranno ultimati, a cura delle rispettive Amministrazioni centrali e secondo le norme e discipline analoghe, entro l'anno 1873.

Giurisprudenza.

La disposizione dell'articolo 123 (ora 128) della Legge comunale, quantunque stabilisca che le alienazioni, gli appalti di cose ed opere comunali, il cui valore eccede le lire 500 si facciano all'asta pubblica con le forme stabilite per l'appalto delle opere dello Stato, non porta secc la necessità per il Comune di adempiere la formalità del collaudo stabilito nella Legge sui lavori pubblici (*Parere del Consiglio di Stato*, 2 *novembre* 1864).

— L'autorizzazione o licenza eccezionale, cui accenna l'articolo 128 della Legge comunale non si può presumere, ma deve risultare in modo esplicito in seguito ad espressa domanda in cui siano ben chiarite le condizioni eccezionali che possono rendere necessario ed opportuno l'eccezionale provvedimento. Il *visto* apposto dal Prefetto alla deliberazione comunale con cui si sia stabilito di aggiudicare un'opera che oltrepassa il valore di lire 500 non può tener luogo della suddetta autorizzazione o licenza eccezionale. È massima costante consacrata dall'uso e dai regolamenti che anche nella licitazione vogliansi mantenere inalterate le condizioni sulle quali si è aperta; che queste modificandosi devesi ripetere la licitazione;

e che inoltre ad essa addivenendosi, raccolti i partiti, si debbono invitare i concorrenti a fare nuova offerta e miglioramento di quella più vantaggiosa che sia stata presentata (*Parere del Consiglio di Stato*, 18 *gennaio* 1865).

— Il *visto* col quale i Prefetti e i Sotto-Prefetti rendono esecutorî gli atti accennati nell'articolo 128 della Legge comunale, non è un atto di giurisdizione, ma di attribuzione amministrativa, e quindi non può avere influenza sulle azioni giuridiche di forma o di sostanza, che possono nascere dagli atti stessi, nè ostare al loro esperimento in via contenziosa. Non sarebbe ammissibile il sistema contrario che per poter adire la potestà contenziosa sopra questione di forma, nascente da un atto amministrativo già vistato, si dovesse prima percorrere la via dei ricorsi gerarchici per far eliminare dall'atto la formalità del *visto* (*Decreto del Consiglio di Prefettura di Catania*, 21 *marzo* 1865).

— Le disposizioni dell' articolo 128 della Legge comunale, applicando ai contratti comunali le forme stabilite per l' appalto delle opere dello Stato, hanno avuto per fine di prevenire le collusioni e le frodi che possono accadere per difetto di pubblicità nei contratti, assicurando all'Amministrazione comunale quelle stesse guarentigie che la legge richiede nell'interesse dell'Amministrazione dello Stato. Tali guarantigie essenzialmente consistono nella pubblicità degli incanti, e nel doppio esperimento d'asta, in modo che il primo deliberamento non sia definitivo, e gli aumenti o i ribassi che possono prodursi nel secondo termine d' asta, non sieno inferiori al vigesimo. Non essendo per altro queste forme prescritte a pena di nullità, mentre si può dall'Amministrazione opporre l'inosservanza di esse a qualsivoglia contraente, d'altra parte l'Autorità amministrativa non è costretta a pronunciare la nullità degli atti celebrati senza la rigorosa osservanza delle dette forme, quante volte essa non sia tornata a danno dell'interesse amministrativo, scemandone le guarentigie, e della parità di condizione in cui debbono essere posti tutti i concorrenti. In conformità a queste norme il Consiglio di Stato ha coperto l'inosservanza delle forme prescritte dai regolamenti, sempre che concorrevano le circostanze suindicate, ed erano stati osservati i solenni esperimenti prescritti. Se l'inosservanza delle forme consiste nell'essersi oltrepassate le guarentigie ordinate, coll'aver fatto, dopo i due solenni esperimenti d' incanto e di quello in termine di vigesimo, un terzo esperimento in termine di sesta, secondo le norme precedenti in uso in alcune Provincie; tale eccesso di guarentigia, sebbene non sia degno di plauso, nè debba rinnovarsi, onde abbia luogo il vantaggio della semplicità e dell'uniformità in questi atti rituali, non può però elevarsi a motivo di nullità, quante volte non sia tornato a danno dell'interesse comunale (*Parere del Consiglio di Stato*, 2 *marzo* 1866).

— Il *visto* col quale i Prefetti e i Sotto-Prefetti rendono esecutori gli atti accennati nell'articolo 128 della Legge comunale, non è un atto di giurisdizione, ma di attribuzione amministrativa, e quindi non può avere influenza sulle azioni giuridiche di forma o di sostanza, che possono na-

scere dagli atti stessi, nè ostare al loro esperimento in via contenziosa. Non sarebbe ammissibile il sistema contrario che per poter adire la potestà contenziosa sopra questione di forma nascente da un atto amministrativo già vistato, si dovesse prima percorrere la via dei ricorsi gerarchici per far eliminare dall' atto la formalità del *visto* (Astengo, *Nuove illustrazioni*, pag. 763). Il *visto* del Sotto-Prefetto non salva dalla nullità i deliberamenti, quando con essi furono violate le prescrizioni di legge concernenti l' asta pubblica. Il legislatore nel concedere ai Sotto-Prefetti la facoltà di apporre il *visto* a deliberamenti, non ha inteso da esso farne dipendere la fermezza (*Sentenza della Corte d'Appello di Catania*, 21 *aprile* 1866).

— Nelle locazioni di cose, le quali durano per più anni, si devono congiungere i corrispettivi dei diversi anni, e se essi superano la somma totale di lire 500, rimane a queste locazioni applicabile l'articolo 128 della Legge comunale, e devono perciò farsi all'asta pubblica (*Parere del Consiglio di Stato*, 27 *giugno* 1867).

— L'articolo 128 della Legge comunale, a tutelare gl'interessi del Comune, prescrive come regola generale l'asta pubblica per gli appalti delle opere, il cui valore complessivo e giustificato oltrepassa le lire 500, salvo che in via eccezionale il Prefetto permetta che i contratti seguano a licitazione o trattativa privata. Se le parole della legge, per mancanza di precisione, potessero dare argomento alla opinione di non applicarsi cotesta limitazione alla esecuzione di opere ad economia, come si avvisava con un parere del Consiglio di Stato del 24 ottobre 1862 (non adottato però dal Ministero), la contraria sentenza risulta dallo scopo propostosi e dallo intendimento del legislatore; imperocchè non si può supporre che, mentre si negava la licitazione o la trattativa privata per una spesa maggiore di lire 500, si fosse permessa per qualsiasi somma la esecuzione in economia, metodo più pericoloso ad una buona amministrazione, e che la Legge di contabilità generale riguarda con maggiore diffidenza. Codesta interpretazione ed applicazione dell' articolo 128, oltrechè più conforme allo spirito della legge, e più tutelare per gli interessi comunali, ha inoltre in appoggio la interpretazione del Ministero data in proposito colla ministeriale del 22 marzo 1866. Mal si allega contro la interpretazione ministeriale, la libertà data dalla legge alla Rappresentanza comunale nell'amministrazione, perchè l'articolo 128 non è che una limitazione, ed in termini ristretti, dei Poteri amministrativi della Giunta e del Consiglio, e la negazione della invocata e piena libertà (*Parere del Consiglio di Stato*, 6 *luglio* 1867).

— Per testuale disposizione dell'articolo 85 del Regolamento generale di contabilità (corrispondente all'articolo 98 del Regolamento ora in vigore) applicabile agli incanti comunali per effetto dell'articolo 128 della Legge comunale, il termine di quindici giorni, dato per presentare le offerte di miglioramento del ventesimo, decorrendo dal giorno della prima aggiudicazione, non da quello della pubblicazione degli avvisi di seguìta aggiu-

dicazione, è prodotta fuori di termine l'offerta se dopo i quindici giorni della detta aggiudicazione, benchè entro i quindici dagli avvisi, e commette una irregolarità il Consiglio comunale che l'accetta (*Parere del Consiglio di Stato*, 29 *agosto* 1868).

— La prorogazione di un contratto di affitto di beni comunali già spirato, equivale ad una locazione nuova, e deve perciò farsi all'asta pubblica a forma dell'articolo 128 della Legge comunale. È nulla quindi quella deliberazione comunale con cui si concede in via privata e senza autorizzazione la proroga di simili contratti. L'autorizzazione non può esser data, se vi siano altri aspiranti e la locazione sia importante (*Decisione della Prefettura di Verona*, 26 *gennaio* 1869).

— A proposito di autorizzazione di trattativa privata per parte del Prefetto per l'affitto di beni comunali, e di approvazione della Deputazione provinciale per le locazioni e conduzioni oltre i dodici anni, non devono confondersi le disposizioni degli articoli 128 e 137, nº 3, della Legge comunale. Per cui se la Deputazione provinciale nell'esercizio della sua azione tutoria approva una locazione o conduzione dei beni comunali per la durata di un tempo oltre i dodici anni, in esito a deliberazioni colla quale il Comune abbia dichiarato di procedere al relativo contratto, mediante trattativa privata, l'approvazione della Deputazione non è che soltanto riferibile alla durata del fitto, ma non può implicare l'autorizzazione della trattativa stessa, che è deferita esclusivamente al Prefetto, e che non può per presunzione ritenersi di essere espressa con atto esplicito, per prescindersi dai pubblici incanti. In questi termini se il Comune ha ritenuto erroneamente sufficiente l'approvazione della Deputazione provinciale agli effetti anche dell'autorizzazione prefettizia, ed abbia proceduto alla stipulazione del contratto a trattativa privata, questo contratto è per se stesso nullo (*Parere del Consiglio di Stato*, 12 *novembre* 1879).

— Si ricordi ancora che l'autorizzazione perchè un Comune possa conchiudere una trattativa privata a senso dell'articolo 128 della Legge comunale, dev'essere manifestata dal Prefetto in modo esplicito, non potendosi desumere dal semplice *visto*, apposto alla deliberazione (*Sentenza della Corte di Cassazione di Napoli*, 3 *agosto* 1869).

— Il Comune, che dopo la Legge 11 agosto 1870 ha conservato la facoltà d'abbonarsi col Governo per il dazio consumo mediante pagamento di un annuo canone, può procedere all'attivazione di quel sistema di subappalto del dazio, che esso ritiene più conveniente al proprio interesse, più non avendovi, per il fatto dell'abbonamento, ingerenza la Direzione Generale delle gabelle. Però in questo caso, come in ogni altro appalto di cose ed opere d'interesse comunale, il Comune stesso non può prescindere dall'osservanza delle norme e formalità prescritte dall'articolo 128 della Legge 20 marzo 1865, allegato *A*. Merita quindi annullamento, ed è perciò rettamente annullata dal Prefetto, siccome contraria alla legge, la deliberazione colla quale il Consiglio comunale di un Municipio convenuto col Governo dichiari di concedere l'appalto del dazio consumo a

trattativa privata, anzichè per atto di pubblico incanto in conformità dell' articolo 128 della Legge comunale (*Parere del Consiglio di Stato*, 11 *gennaio* 1871).

— L'articolo 128 della Legge comunale non è inteso unicamente a determinare la forma degli appalti, a statuire, cioè, che gli appalti, una volta decretati, abbiano a farsi per asta pubblica, ma sì invece mira a disporre che per tutte le alienazioni e le locazioni, il cui valore complessivo oltrepassa le lire 500, debba procedersi all'appalto per l'asta pubblica esclusa la via economica (*Decreto Reale*, 4 *aprile* 1871).

— Il Comune, senza debita autorizzazione del Prefetto, non può appaltare i proprî dazi mediante trattativa privata, ove la somma del corrispettivo sia superiore alle lire 500. Conseguentemente, le deliberazioni emanate in questo senso dalla Giunta e dal Consiglio comunale, quand'anche vistate dal Sotto-Prefetto, devono essere annullate dal Prefetto o d'ufficio dal Governo. Il *visto* apposto dal Sotto-Prefetto ad un contratto non può sanarne la nullità, perchè il *visto* può attestare la regolarità dei contratti, ma non può produrla (*Parere del Consiglio di Stato*, 20 *maggio* 1871).

— Se dopo alcuni incanti deserti il Municipio ha accettato un' offerta privata ad un prezzo inferiore al prezzo d'asta, senza che il Prefetto abbia autorizzata la trattativa privata, a senso dell'articolo 128 della Legge comunale, la deliberazione relativa deve essere annullata siccome contraria alla legge, perchè a tenore degli articoli 43 e 54 del Regolamento 4 settembre 1870 sulla contabilità dello Stato l'offerta privata doveva servire di base ad un nuovo incanto, a meno che intervenisse la dispensa del Prefetto (*Parere del Consiglio di Stato, 27 giugno* 1871).

— La regola generale sancita dall'articolo 128 della Legge comunale incontra eccezione soltanto nel caso di cui all'alinea dell' articolo stesso. In forza di questa disposizione il Prefetto può dispensare i Comuni dalle solennità dell'asta pubblica, e permettere la licitazione o la trattativa privata, ma però unicamente in via eccezionale. Nel concetto della legge, la dispensa dall' asta pubblica vuole essere chiesta dal Consiglio comunale con deliberazione motivata, e concessa dal Prefetto preventivamente alla stipulazione del contratto. Il volontario intervento del Prefetto a convalidare un contratto definitivo stipulato dal Comune senza la formalità dell'asta pubblica, non può attribuire al suo provvedimento i caratteri e gli effetti voluti dalla legge. Non è nella competenza del Prefetto di sanare con tardiva dispensa il vizio ond'è affetta la deliberazione del Comune. Per altro trattandosi di nullità relativa, non può essere invocata dai terzi (*Parere del Consiglio di Stato*, 15 *febbraio* 1872).

— Se dopo due esperimenti d'incanti risultati deserti vengono a variarsi le condizioni dell'appalto, non può procedersi alla trattativa privata, ma bensì occorre di nuovo ricorrere all'asta pubblica, salvo che in esito delle variazioni apportate alle condizioni di appalto, non si fosse ottenuta l'autorizzazione del Prefetto nel senso dell' alinea dell' articolo 128 della

Legge comunale, di provvedere all' appalto medesimo, mercè trattativa privata (*Parere del Consiglio di Stato*, 27 *febbraio* 1872).

— Per conoscere se una deliberazione comunale per vendita a licitazione o trattativa privata abbisogni dell'assenso del Prefetto, a senso dell'articolo 128 della Legge comunale, e per non aprire adito ad eludere la legge, devesi aver riguardo all'entità della cosa che forma oggetto della deliberazione stessa. Quindi se si tratta, per esempio, di vendita a licitazione privata di alberi il cui valore complessivo e giustificato oltrepassa le lire 500, e che per il disposto della legge avrebbe dovuto eseguirsi ai pubblici incanti, è irregolare e deve annullarsi l'operato del Municipio che procedette alla vendita senza la prescritta autorizzazione del Prefetto, non potendosi ammettere la ragione che la vendita ebbe luogo in tanti lotti, ciascuno dei quali era al disotto di lire 500 (*Parere del Consiglio di Stato*, 21 *ottobre* 1873).

— La diserzione degli incanti non è che una circostanza eccezionale per cui l'accettazione di offerte private può essere dal Prefetto autorizzata. Spetta ad esso, e non alla Deputazione provinciale, esercitare quella giurisdizione che gli è attribuita dall' articolo 128 della Legge comunale, e dall'articolo 88 del Regolamento sulla contabilità generale dello Stato, ove si tratti di autorizzare un Comune ad accettare un'offerta a trattativa privata (*Parere del Consiglio di Stato*, 3 *gennaio* 1874).

— La facoltà concessa al Prefetto dall'articolo 128 della Legge comunale, di dispensare i Comuni dalla formalità degli incanti nelle loro alienazioni, locazioni ed appalti, il cui valore supera le lire 500, è per sua natura un potere discrezionale, il cui esercizio non può impugnarsi che col dimostrare che gl'interessi del Comune sono stati evidentemente pregiudicati (*Parere del Consiglio di Stato*, 28 *gennaio* 1874).

— La violazione di una sola delle formalità prescritte dagli articoli 80 e 81 del Regolamento sulla contabilità generale dello Stato, alle quali i Comuni devono attenersi per l' articolo 128 della Legge comunale, viziano di nullità gli atti d'incanto (*Parere del Consiglio di Stato*, 27 *marzo* 1874).

— L' articolo 128 della Legge comunale riguarda il caso di domanda fatta al Prefetto per omettere la formalità degli incanti, non per accettare un partito privato ai termini dell'articolo 88 del Regolamento sulla contabilità dello Stato, in seguito a diserzione d'incanti. La Giunta comunale non può per altro, anche in tal caso, accettare un partito privato, che in via provvisoria, con la riserva di sottoporlo, prima della definitiva stipulazione, alla sanzione del Consiglio comunale (*Parere del Consiglio di Stato*, 9 *aprile* 1875).

— Quando il Prefetto, non avendo alcuna eccezione di fatto, pone il *visto* ad una deliberazione consiliare in cui si determinò di provvedere ad un servizio pubblico, non per appalto, ma a trattativa privata, fissandosi una somma, che, per il termine stabilito di tre anni, eccede le lire 500, non può da ciò dedursi ch'esso abbia accordato o inteso di accordare l'autorizzazione voluta dall' articolo 128 della Legge comunale, la quale

deve essere espressa, e non può risultare dalla semplice apposizione del *visto*, e deve precedere il contratto (*Parere del Consiglio di Stato*, 28 *maggio* 1875).

— Secondo le disposizioni degli articoli 43 e 44 del Regolamento di contabilità, applicabili ai Comuni per l'articolo 128 della Legge comunale, dopo due incanti rimasti deserti, può l' Amministrazione concludere una vendita a licitazione o a trattativa privata, purchè non alteri la misura del prezzo stabilito nel pubblico incanto. Variandosi il prezzo o altre condizioni della vendita, deve riaprirsi l'incanto sulle nuove basi, o invocarsi l'autorizzazione superiore per ottenerne la dispensa, quando ciò sia nello interesse dell' Amministrazione. Quindi, se il Comune dopo due incanti deserti, ha proceduto ad una licitazione privata, ad un prezzo inferiore a quello dell'incanto, e senza chiederne la facoltà al Prefetto, a tenore del citato articolo 128 della Legge comunale, tale contratto è viziato di nullità (*Parere del Consiglio di Stato*, 30 *giugno* 1875).

— Per il combinato disposto dell'articolo 88 del Regolamento sulla contabilità generale dello Stato, e dell'articolo 128 della Legge comunale, dopo l'esperimento infruttuoso di due successivi incanti comunali, la Giunta municipale può ricevere un'offerta privata, ma per sottoporla all'accettazione del Consiglio comunale, e questo neppure in tal caso può concludere il relativo contratto, senza avere prima ottenuto dal Prefetto l'autorizzazione di procedersi a trattativa privata (1) (*Sentenza della Corte d'Appello di Torino*, 5 *luglio* 1875).

— Qualunque fossero i motivi della urgenza i Comuni non sono facoltizzati di prescindere dai pubblici incanti, e procedere ad un appalto oltre le lire 500, mediante licitazione o trattativa privata, senza di avere ottenuto la previa autorizzazione prefettizia a senso dell'articolo 128 della Legge comunale. Rettamente il Prefetto provvede all'annullamento d'una deliberazione comunale, con la quale siasi proceduto senza la predetta autorizzazione al riappalto del dazio di consumo per una somma superiore alle lire 500 (*Parere del Consiglio di Stato*, 14 *giugno* 1878).

— Gli atti comunali d'incanto devono essere annullati quando è fuori di contestazione, ed è provato per sentenza passata in giudicato, che nei detti atti ebbe luogo violazione di legge per essere intervenuti fatti criminosi escludenti la libera concorrenza, con danno gravissimo degli interessi del Comune (*Parere del Consiglio di Stato*, 23 *giugno* 1879).

---

(1) Questa sentenza della Corte d'Appello di Torino è in contraddizione alla giurisprudenza seguita nella materia dal Consiglio di Stato, secondo il quale, come si è visto dai surriferiti pareri, i Consigli comunali, dopo la successiva diserzione di due incanti, possono accettare un' offerta privata, e procedere alla stipulazione del relativo contratto, senza d'uopo di ottenere prima dal Prefetto la dispensa di che all'articolo 128 della Legge comunale, se nella trattativa privata non vengono variate le condizioni stabilite nel capitolato che servì di base all'incanto; oppure se le condizioni sono sì variate, ma a tutto profitto del Comune, come è voluto dall'ultimo alinea dell'articolo 43 del Regolamento generale di contabilità, e com'era il caso cui si riferisce la citata sentenza della Corte d'Appello di Torino.

— È giurisprudenza costante che, secondo le disposizioni degli articoli 43 e 44 del Regolamento di contabilità generale applicabili ai Comuni per l'articolo 128 della Legge comunale, dopo due incanti rimasti deserti, può l'Amministrazione addivenire a licitazione o trattativa privata, purchè non alteri la misura del prezzo stabilito nel pubblico incanto, e che, variandosi il prezzo od altre condizioni sostanziali dell'appalto, deve riaprirsi l'incanto sulle nuove basi, e invocarsi l'autorizzazione superiore per ottenerne la dispensa quando ciò sia nell'interesse del Comune. Quindi, se dopo due incanti deserti, il Consiglio comunale ha proceduto ad un appalto per trattativa privata, variando il prezzo d'asta, e senza esplicita autorizzazione del Prefetto, e se prima che tale convenzione venisse approvata, il Prefetto mandò alla Giunta municipale un'offerta privata di accettazione del prezzo d'asta con ordine di aprire sulla medesima una licitazione privata, se fu aperta tale licitazione, alla quale intervenne, fra gli altri, il primo aggiudicatario, e pigliò parte alla gara e rimase di nuovo deliberatario dell'appalto, e se, dopo ciò, costui ha ricorso per far dichiarare la nullità dell'operato della Giunta, e perchè si riconosca legittima la prima aggiudicazione fattagli dal Consiglio comunale, il suo ricorso deve essere respinto, sia perchè l'operato del Consiglio comunale fu illegale, e nessun vincolo derivò al Comune da quel fatto, mentre fu pienamente corretto l'operato della Giunta municipale, sia perchè, nella fattispecie, non si addice all'aggiudicatario definitivo di impugnare il fatto proprio e disdire quanto ha liberamente eseguito e riconosciuto (*Parere del Consiglio di Stato*, 9 *luglio* 1879).

Per l'articolo 128 della Legge comunale le locazioni, il cui valore complessivo e giustificato oltrepassa lire 500, si fanno all'asta pubblica colle forme prescritte per le opere dello Stato. Siccome l'asta pubblica ha per iscopo di promuovere la concorrenza pel maggiore interesse della pubblica amministrazione, così deve dirsi contraria allo spirito ed al fine della legge una condizione per la quale siano ammessi al concorso i soli domiciliati nel Comune. Per l'articolo 82 del Regolamento sulla contabilità generale gli avvisi d'asta devono inserirsi nel giornale della Provincia, quando il valore dei contratti raggiunga la somma di lire 8000, affinchè la concorrenza sia promossa anche fuori del Comune, in cui si aprono gli incanti. La condizione di esclusione sopra indicata vizia di nullità gli incanti comunali (*Parere del Consiglio di Stato*, 20 *agosto* 1879).

— La locazione o sublocazione fatta dal Comune all'asta pubblica di una cisterna per una certa quantità di acqua e per un triennio, non è sottoposta all'approvazione della Deputazione provinciale a senso dell'articolo 137 della Legge comunale (*Parere del Consiglio di Stato*, 13 *settembre* 1879).

— Ai termini dell'articolo 128 della Legge comunale combinato coll'articolo 82 del Regolamento per l'esecuzione della Legge sulla contabilità generale dello Stato, gli avvisi d'asta debbono essere pubblicati nel giornale degli annunzi legali della Provincia se il prezzo complessivo

dell'appalto sia superiore a lire 8000. Tale formalità è richiesta dalla legge a pena di nullità (*Parere del Consiglio di Stato*, 20 *settembre* 1879).

— I principî ond'è informata la Legge 5 giugno 1850 non si oppongono all'acquisto all'asta per parte di un Comune di terreni demaniali attigui all'abitato, non allo scopo di aumentare il suo patrimonio stabile, ma unicamente per dividerli in piccoli lotti e rivenderli per la fabbricazione, qualora la medesima risulti di indiscutibile necessità per trovarsi la popolazione del Comune soverchiamente agglomerata con grave danno dell'igiene pubblica (*Parere del Consiglio di Stato*, 31 *ottobre* 1879).

— L'interpretazione costantemente data alle disposizioni contenute nell'alinea dell'articolo 128 e dell'articolo 137, n° 3, della Legge comunale, esclude che l'esercizio delle attribuzioni conferite al Prefetto e alla Deputazione provinciale per un distinto ordine di guarentigie, vengano a confondersi, cosichè il giudizio della Deputazione in merito importi dispensa dal rito, ed un'eccezione di cui deve constare per atto preventivo ed espresso. In altre parole l'approvazione della Deputazione provinciale, ai termini del detto articolo 137 emessa sulla deliberazione di un Comune per affitto a trattativa privata per un tempo superiore ai dodici anni di beni comunali, non dà diritto al Comune di stipulare senz'altro il relativo contratto a trattativa privata, essendo necessaria anche una regolare dispensa del Prefetto. per atto preventivo ed espresso, dalle solennità dell'asta pubblica, a senso dell'articolo 128 di detta Legge: epperciò tale contratto, a cui si fosse addivenuto senza la detta dispensa, essendo viziato di nullità, deve annullarsi (*Parere del Consiglio di Stato*, 12 *novembre* 1879).

— Siccome nell'articolo 128 della Legge 20 marzo 1865, non si parla che di alienazioni, locazioni e appalti a cui si proceda dal Comune, così non può estendersi la massima sancita dal Consiglio di Stato, il 3 maggio 1879 agli acquisti che il Comune faccia dai privati (*Nota del Ministero dell'Interno*, 13 *novembre* 1879).

— I verbali degli incanti tenuti per conto di un Comune o di altro Corpo amministrato non sono a considerarsi quali atti di amministrazione interna o di esclusivo interesse di detti enti da potersi scrivere l'uno di seguito all'altro sullo stesso foglio bollato, ma rientrano nel numero dei contratti per ciascuno dei quali occorre l'uso di foglio separato (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma*, 3 *dicembre* 1879).

— Ai termini dell'articolo 94 del Regolamento sulla contabilità generale dello Stato che i Comuni devono osservare nell'aggiudicazione dei loro appalti, quando l'asta si tiene col metodo dell'estinzione delle candele, se ne devono accendere tre una dopo l'altra, e quando si abbiano offerte mentre ardono, si dovrà accendere la quarta, e così di seguito. Se negli atti di primo incanto non fu osservata tale formalità, devono gli atti medesimi annullarsi come contrari alla legge: e la nullità di detti atti importa pure la nullità degli incanti successivi e definitivi, benchè questi siano stati fatti nei debiti modi. Non è ammissibile la prova testimoniale

per dimostrare l'adempimento di una formalità, quando la legge prescriva che questa debba risultare dal verbale, per cui nel silenzio del medesimo deve presumersi omessa (*Parere del Consiglio di Stato*, 5 *dicembre* 1879).

Il Consiglio, ecc.

Ritenuto che dal verbale di secondo incanto che ebbe luogo per l'aggiudicazione suddetta, risulta che dopo l'accensione della prima candela, durante la quale furono fatte due offerte di ribasso, di cui la maggiore di 50 centesimi per cento sul prezzo presunto dei lavori, furono accese due altre sole candele, durante le quali non fu fatta altra offerta, dopo di che l'appalto fu provvisoriamente aggiudicato al maggiore offerente;

Che essendo in tempo utile stata prodotta offerta di ribasso del ventesimo, ebbe quindi regolarmente luogo l'aggiudicazione definitiva col ribasso del 9,75 per cento;

Che comunicati gli atti per l'ispezione superiore, il Prefetto, sentito il Consiglio di Prefettura, annullò tutto il procedimento per violazione dell'articolo 94 del Regolamento della contabilità generale dello Stato, contro il quale provvedimento il Comune ricorre, producendo un attestato di tutte le persone che assisterono alla prima asta, le quali dichiararono che dopo l'accensione della prima candela non ne furono accese solo due altre, ma tre, e che quindi solo per errore materiale fu scritto nel verbale che se ne fossero accese due;

Ha considerato:

Che ai termini dell'articolo 94 del Regolamento della contabilità generale dello Stato, che i Comuni devono osservare nell'aggiudicazione dei loro appalti, quando l' asta si tiene col metodo dell' estinzione della candela, se ne devono accendere tre, una dopo l'altra, e se nell'ardere di una delle tre candele si sono avute offerte, si dovrà accendere la quarta, e così si proseguirà ad accenderne delle altre finchè si hanno offerte;

Che conseguentemente, secondo il verbale, gli atti di aggiudicazione provvisoria d'appalto di cui si tratta furono compiuti con violazione manifesta della suddetta disposizione regolamentare, alla cui osservanza i Comuni sono tenuti per l'articolo 128 della Legge comunale, e che però legittimamente furono dal Prefetto annullati;

Che la nullità di un atto precedente importa la nullità dei consecutivi da esso non indipendenti, onde l'essere seguita regolarmente dopo la irregolare aggiudicazione provvisoria, l'aggiudicazione definitiva con vantaggio del Comune non può sanare il vizio di origine del procedimento;

Che la prova testimoniale con cui si vorrebbe supplire al verbale per dimostrare che la quarta candela fu accesa non è ammissibile, essendochè una formalità deve presumersi omessa quando l' atto destinato a provarla non fa menzione del suo adempimento, e questa presunzione non può distruggersi con altra prova se la legge esige che l'adempimento di una formalità debba risultare da un atto prescritto;

Che ora, secondo l'articolo 96 del citato Regolamento generale sulla contabilità dello Stato, si è nel processo varbale che devono essere descritte tutte le operazioni fatte nel procedimento dei pubblici incanti.

Per questi motivi, avvisa che il ricorso del Comune di Fontechiari deve essere respinto.

— Il Consiglio di Stato, a Sezioni riunite dell' Interno e di Grazia e Giustizia, in adunanza dell' 8 aprile ultimo scorso, ha espresso l' avviso

che gli atti ed i contratti previsti dall'articolo 128 della Legge comunale, quando vengono celebrati colle solennità prescritte dalla Legge 22 aprile 1869 e dal Regolamento 4 settembre 1870 sulla contabilità dello Stato, coll'intervento del Sindaco che vi interpone la sua autorità, e col rogito del Segretario che vi attribuisce la pubblica fede, siano da considerarsi come atti pubblici e ne producano tutti gli effetti. Tale parere, e per la autorità dell' eminente consesso da cui emana e per le ragioni su cui si fonda, è stato accettato dai Ministri dell'Interno e delle Finanze; e questo Ministero di Grazia e Giustizia si è determinato di portarlo a cognizione delle Autorità e degli uffici dipendenti, in vista specialmente degli effetti ipotecari che i detti atti e contratti verrebbero a produrre (*Circolare del Ministero di Grazia e Giustizia*, 23 *dicembre* 1879, *alle Autorità giudiziarie e ai conservatori delle ipoteche del Regno*).

— L' avviso di cui all' articolo 98 del Regolamento di contabilità va pubblicato dopo seguìta l'aggiudicazione, non prima; in diverso caso la inosservanza della legge non rende definitiva la deliberazione provvisoria, ma questa resta sempre provvisoria fino a che non siasi ottemperato al prescritto del citato articolo (*Parere del Consiglio di Stato*, 24 *agosto* 1880).

Articolo 129.

Il Prefetto e rispettivamente il Sotto-Prefetto hanno facoltà di far seguire gl' incanti e la stipulazione dei contratti per vendita di taglio di boschi nei loro uffici.

In tal caso essi presiederanno agl' incanti, ed i contratti saranno stipulati innanzi a loro da uno o più dei membri delegati dalla Giunta municipale.

Rogherà gli atti il Segretario di Prefettura o Sotto-Prefettura, il quale potrà soltanto percepire i diritti attribuiti dalla tariffa al Segretario comunale.

Commenti.

Il taglio dei boschi è regolato da una Legge speciale che dicesi forestale, importando che l'estirpazione del bosco ed il taglio sia sorvegliato dalla pubblica Autorità per iscopo di sicurezza, d' igiene e di economia.

Infatti i boschi in linea di sicurezza servono ad opporsi agli straripamenti dei fiumi e torrenti, consolidando le rive, ed anche a frenare le frane e le valanghe cadenti dai monti, in linea d'igiene perchè ognuno sa che gli alberi sono molto giovevoli all' economia animale, per certe loro speciali proprietà; e in linea di economia pubblica, perchè, se si permettesse l' atterramento od il taglio dei boschi in modo illimitato, in poco tempo non si avrebbe più legname d' opera e fors'anche il combustibile necessario agli immensi bisogni dell'uomo.

In questo articolo è prescritto che abbiano a presiedere agli incanti

uno o più membri delegati dalla Giunta municipale: non si sa poi trovare la ragione perchè si derogò dalla massima portata dall'articolo 102, nº 12, che attribuisce al Sindaco il diritto di assistere agl'incanti.

Giurisprudenza.

Agli atti di vendita stipulati nell'interesse di un Comune in una Sotto-Prefettura, secondo le disposizioni contenute nell'articolo 129 della Legge comunale, è applicabile la tariffa dei diritti di segreteria annessa al Regolamento comunale, 8 giugno 1865, e non quella stabilita dalla Legge sulle concessioni governative (*Parere del Consiglio di Stato*, 15 *luglio* 1873).

— Agl' incanti nell'interesse del Comune dovendo presiedere il Sindaco non è lecito applicare altre eccezioni a questa regola fuori di quelle tassativamente stabilite dalla Legge comunale all'articolo 129, e limitate alle vendite di tagli di boschi. Quindi il Prefetto o Sotto-Prefetto eccederebbe i proprî poteri, ordinando che gl' incanti di beni comunali debbano seguire nei rispettivi uffici governativi, e conseguentemente tale provvedimento dovrebbe essere annullato (*Parere del Consiglio di Stato*, 20 *settembre* 1873).

— I diritti riscossi negli uffici di Prefettura e Sotto-Prefettura in base alla tariffa del Regolamento comunale 8 giugno 1865, in applicazione dell'articolo 129 della Legge comunale, devono essere versati nelle casse erariali e scritturati a norma degli articoli 15, 16 e 17 del Regolamento 18 agosto 1868, nº 4539 (*Nota del Ministero delle Finanze*, 30 *settembre* 1873).

— La facoltà accordata dall'articolo 129 della Legge comunale al Prefetto e rispettivamente al Sotto-Prefetto, di far seguire gl'incanti e le stipulazioni dei contratti di vendita di taglio di boschi nei loro uffizi, è del tutto discretiva, e non va soggetta a limitazione di sorta. È però tassativamente prescritto, sotto pena di nullità, l'intervento della Giunta comunale, per uno o più de' suoi membri delegati, siccome di parte integrante alla relativa stipulazione del contratto, ossia alla compilazione dei processi verbali di aggiudicazione, che per l' articolo 109 del Regolamento sulla contabilità generale dello Stato, equivale per ogni legale effetto alla contrattuale stipulazione. In caso di rifiuto per parte della Giunta di intervenire ai detti atti di incanto, e renderli quindi validi colla sua presenza, ricorre il caso di un provvedimento d'ufficio della Deputazione provinciale a norma dell'articolo 142 della Legge, salvo sempre la responsabilità personale della Giunta per i danni che ne potessero venire agli interessati (*Parere del Consiglio di Stato*, 25 *novembre* 1874)

Riforme.

La disposizione di questo articolo, osserva il Gatti, è una disposizione eccezionale che si credè legittimata dalla considerazione che nella vendita del taglio di boschi sono molto facili i maneggi e gl' intrighi tanto da

parte degli amministratori, quanto da parte degli amministrati, i quali possono essere direttamente o indirettamente interessati in tali contratti.

È bene osservare che parecchi sono i contratti d'importanza anche maggiore di quella che hanno i contratti per taglio di boschi, in cui è pure evidente codesto interesse e pei quali non si stabilirono punto eccezioni alle regole ordinarie.

La facoltà poi di stipulare il contratto affidata ad uno o più membri delegati della Giunta municipale è in contraddizione cogli articoli 92 e 102, coi quali si volle escludere la Giunta da ogni funzione esecutiva ed attribuire unicamente al Sindaco la facoltà di stipulare i contratti.

Queste contraddizioni che denotano la troppa fretta e la poca ponderatezza con cui fu compilata la legge dovrebbero correggersi dai nostri legislatori.

CAPO VII

Dell' ingerenza governativa nell' Amministrazione comunale, e delle deliberazioni dei Comuni soggette ad approvazione.

—

Articolo 130.

I processi verbali delle deliberazioni dei Consigli comunali e delle Giunte municipali, escluse quelle relative alla mera esecuzione di provvedimenti prima deliberati, non che i ruoli delle entrate comunali, saranno a cura dei Sindaci trasmessi al Prefetto o rispettivamente al Sotto-Prefetto negli otto giorni dalla loro data.

Si farà constare della trasmissione mediante ricevuta, che da essi sarà immediatamente inviata all'Amministrazione comunale.

(*Regolamento, art.* 49 *e* 60).

Commenti.

Questo articolo vuole che tutte le deliberazioni e del Consiglio e della Giunta, escluse quelle relative alla mera esecuzione di provvedimenti prima deliberati, sieno trasmesse al Prefetto o Sotto-Prefetto senza distinzione alcuna tra quelle soggette all'approvazione della Deputazione provinciale e quelle che ne sono esenti.

E ciò è razionale, perchè l'Autorità governativa che ha per iscopo di esaminare se gli atti dell'Amministrazione comunale violino in qualunque modo le leggi, può rinvenire le violazioni di legge, sì negli uni che negli altri verbali.

Tutti i processi verbali originali vanno stesi sopra carta bollata da cen-

tesimi cinquanta a senso della Legge sul bollo, e però le copie e gli estratti che si spediscono pel *visto* all'Autorità prefettizia o sotto-prefettizia sono esenti da bollo. In pratica queste copie od estratti si spediscono in duplice esemplare, dei quali uno è trattenuto presso l'Autorità governativa, e l'altro retrocesso al Comune in seguito alle pratiche di cui negli articoli seguenti.

A questo punto mi piace riferire le parole che Lord PALMERSTON, il sommo politico inglese, pronunziò alla Camera intorno ai Municipi.

« Per me, sono d'avviso, che il Governo deve immischiarsi il meno che può nelle faccende dei Comuni: essi sono altrettante famiglie, e contengono appunto tutti gli elementi, di cui una famiglia si compone. In tutto e per tutto il governo di un Comune deve rassomigliare dunque al governo di una famiglia, retta secondo le leggi romane, rese più miti ed eque da una maggior osservanza dei dettami della filosofia naturale ».

Giurisprudenza.

L'articolo 130 della Legge comunale, prescrivendo che i processi delle deliberazioni consiliari siano trasmessi al Prefetto o Sotto-Prefetto, non esclude da questa pratica le deliberazioni relative ad un ricorso, a senso degli articoli 143 e 231; trattandosi di una regola generale ed assoluta, il cui adempimento esatto e preciso non reca alcun imbarazzo ed ostacolo per tutti gli effetti corrispondenti. Quindi i processi verbali delle deliberazioni per ricorsi al Re devono essere trasmessi al Prefetto o Sotto-Prefetto, cui spetta darvi il voluto corso. Però non essendo da confondere la deliberazione sul ricorso coll' atto del ricorso medesimo, è manifesto che mentre per la deliberazione è da osservare il disposto del citato articolo 130, l'atto del ricorso può essere trasmesso direttamente al Governo. Il Prefetto non può arrestare il corso di una deliberazione comunale portante reclamo al Re, nè per ragioni di merito, nè per quelle di forma le quali occorrendo, sono dal Governo prese in esame insieme al ricorso. Anche le deliberazioni portanti ricorso al Re devono essere pubblicate, e se è dichiarato che il ricorso fa parte integrante della deliberazione, allora deve anche questo pubblicarsi, a senso di quanto prescrive l'articolo 90 della Legge comunale (*Parere del Consiglio di Stato*, 18 *febbraio* 1867).

— Siccome poi il Ministero, nella maggior parte dei casi non può provvedere sui ricorsi od istanze, senza comunicarli prima al Prefetto per informazioni, le quali ordinariamente devono essere richieste al Sotto-Prefetto, così si è raccomandato alle Amministrazioni comunali di trasmetterli in via gerarchica, onde la decisione del Governo possa essere emanata più sollecitamente (*Circolare del Ministero dell'Interno*, 27 *luglio* 1868).

— Le somme stanziate in bilancio per le spese casuali non possono spendersi dal Sindaco se non precede apposita deliberazione della Giunta municipale, essendo la competenza del Sindaco limitata ad eseguire, non ad ordinare le spese medesime. Siffatte deliberazioni della Giunta appunto

perchè ordinative e non esecutive, rientrano nel novero di quelle sottoposte al *visto* dell'articolo 130 della Legge comunale. Se in conseguenza il Consiglio comunale ha dichiarato regolari le spese casuali fatte dal Sindaco, indipendentemente da deliberazioni della Giunta municipale munite del *visto* e divenute regolarmente esecutorie, la sua deliberazione è contraria alla legge ed è passibile di annullamento (*Parere del Consiglio di Stato*, 7 *luglio* 1868).

Riforme.

Fu osservato nel progetto di riforma della legge, già spesso ricordato che, a diminuire notevolmente il lavoro degli uffici comunali si potrebbe revocare la pratica invalsa di spedire agli uffici prefettizi due copie delle deliberazioni, sembrando che possa bastare che ne sia rimesso un solo esemplare, sull'esame del quale può l'Autorità decretare quei provvedimenti che crede del caso, ritenendosi per approvati tutti quelli per i quali non è emanato alcun provvedimento.

Non saremmo però per dividere la stessa opinione per una doppia ragione: la prima che l'esecutorietà delle deliberazioni viene necessariamente ad essere ritardata fino a che non siano decorsi i termini entro i quali l'Autorità ha diritto di pronunciare il suo verdetto, mentre essendo rimandato al Comune un esemplare del verbale di deliberazione col *visto*, può darvi immediata esecuzione: l'altra è che ogni qualvolta si tratta di deliberazioni per le quali sono necessarie speciali autorizzazioni, che sono in gran numero, il duplicato del relativo verbale deve essere unito agli atti giustificativi dei conti corredato del relativo decreto d'approvazione; sicchè ne viene la necessità che debba essere rimesso al Prefetto in doppio esemplare dovendone uno rimanere a corredo degli atti d'ufficio.

Articolo 131.

Quando si tratti di oggetto pel quale la legge non abbia espressamente dichiarata la necessità dell'approvazione, il Prefetto o Sotto-Prefetto esaminano se la deliberazione è regolare nella forma, e se non è contraria alla legge.

Commenti.

Dal tenore di questo articolo si scorge chiaramente che l'Autorità governativa deve limitarsi a portare il suo esame alla forma del deliberato e all'intrinsicità di esso, in quanto possa essere contrario alla legge e non alla convenienza, opportunità o utilità dell'atto che si venne a mettere in essere col deliberato medesimo. Questo esame è di esclusiva spettanza della Deputazione provinciale per le deliberazioni contemplate dagli articoli 137, 138, 139 e 144 (*Vedasi l'art.* 227).

Articolo 132.

Se il Prefetto o Sotto-Prefetto riconosceranno nella deliberazione uno dei vizi indicati nell'articolo precedente, potranno sospenderne l' esecuzione con decreto motivato, il quale dovrà essere immediatamente notificato all'Amministrazione comunale ed anche al Prefetto ove il decreto sia emanato dal Sotto-Prefetto.

(*Regolamento, art.* 61 *e* 62).

Commenti.

L' immediata notificazione all'Amministrazione comunale del decreto di sospensione di una deliberazione, è fatta all' intento di prevenire il Comune a che non le dia esecuzione sino dopo il termine di cui nell'articolo 34, salvo sempre il decreto di annullamento nel termine stesso.

Giurisprudenza.

Sono nulli gli atti derivanti da una deliberazione non resa esecutoria (*Parere del Consiglio di Stato*, 21 *maggio* 1875).

— Quando il Consiglio comunale prende una deliberazione con la quale stabilisce di non ritenersi obbligato al pagamento di una somma se il Prefetto ritiene che invece quella somma debba pagarsi, deve provocarne lo stanziamento d'ufficio dalla Deputazione provinciale, ma non deve annullare la deliberazione (*Parere del Consiglio di Stato*, 30 *agosto* 1879).

Articolo 133.

Se invece il Prefetto o Sotto-Prefetto non crederà che la deliberazione contenga alcuno dei detti vizi, rimanderà la medesima al Comune munita di un semplice *visto*.

(*Regolamento, art.* 63).

Articolo 134.

Scorsi quindici giorni dalla data della ricevuta rilasciata dal Prefetto o Sotto-Prefetto, ai termini dell'articolo 130, senza che siasi sospesa l'esecuzione della deliberazione, nè siasi apposto il *visto*, la deliberazione stessa sarà esecutoria. Questo termine sarà di un mese pei bilanci, e di due mesi per i conti consuntivi.

Commenti.

Era naturale che trattandosi di bilanci preventivi e consuntivi venisse dalla legge assegnato un termine maggiore, stante che l'esame del Pre-

fetto in simile materia esige maggior tempo di quello che per una semplice deliberazione.

Giova però ricordare per l'articolo 5 della Legge 14 giugno 1874 venne stabilito che i bilanci comunali e ogni deliberazione dei Consigli comunali che aumenti l'imposta, non potranno mai esser resi esecutori a senso dell'articolo 133 e dell'articolo 134 della Legge in esame, se non venti giorni dopo la loro presentazione al Prefetto o Sotto-Prefetto. Così viene abbreviato il termine di cui è parola agli articoli 134 e 139, n° 2, che era di un mese.

Giurisprudenza.

Per l'articolo 35 del Regio Decreto 5 ottobre 1862 il termine per appellare dai *decreti amministrativi* dei Consigli di Prefettura è di trenta giorni da quello della loro notificazione, e questo termine è perentorio giusta l'articolo 8 dello stesso Regio Decreto (*Decisione della Corte dei Conti*, 22 *aprile* 1879).

— Il termine per lo annullamento delle deliberazioni comunali decorre dal giorno in cui l'atto è pervenuto all'Autorità rispettiva e non può essere arrestato dalle pratiche conciliative per le quali siasi dallaPrefettura invitato il Comune a revocare la Deliberazione, minacciando in caso di rifiuto di annullarla formalmente. Il Comune che si trova di avere ecceduto il limite normale della sovrimposta non può fare alcuna spesa facoltativa, nè col fondo a calcolo, nè collo storno di alcun altro capitolo del bilancio. È spesa facoltativa il sussidio concesso alla vedova di una guardia campestre (*Parere del Consiglio di Stato*, 29 *ottobre* 1879).

Articolo 135.

Saranno però immediatamente esecutorie le deliberazioni d'urgenza nel caso in cui siavi evidente pericolo nell' indugio dichiarato alla maggioranza di due terzi dei votanti.

Commenti.

Nel verbale in cui si trattasse di deliberazione d'urgenza, sarà opportuno il decidere anzitutto sull'affare in massima, che si avrà per accettato, quando vi sia la *maggioranza assoluta* (Art. 223); e poi decidere sull'immediata esecutorietà che si avrà per approvata qualora venga sostenuta dai due terzi dei votanti.

Articolo 136.

Il Prefetto, sentito il Consiglio di Prefettura, dichiara se vi è luogo di procedere ad annullamento delle deliberazioni delle quali siasi sospesa l'esecuzione, e, ove occorra, di quelle di urgenza.

Se questa dichiarazione non è fatta nei trenta giorni successivi alla data della ricevuta di cui all'articolo 130, l'annullamento non potrà più essere pronunciato.

(*Regolamento, art.* 61, § 2 *e art.* 65).

Commenti.

Il disposto di questo articolo è tassativo; e perciò deve il Prefetto annullare le deliberazioni comunali entro trenta giorni dalla data della ricevuta, senza riguardo alla circostanza se egli, il Prefetto, sia venuto in cognizione o no della deliberazione del Comune. A questo proposito fu già ritenuto privo d'effetto il primo alinea dell'articolo 65 del Regolamento.

Giurisprudenza.

Un atto di liberalità che un Comune volesse fare con le sue rendite ordinarie, senza toccare menomamente il patrimonio comunale, e senza vincolare i bilanci venturi, è estraneo all'ingerenza della Deputazione provinciale, ma resta soggetto alla podestà del Potere esecutivo, derivante dalle disposizioni degli articoli 136 e 227 della Legge comunale (*Parere del Consiglio di Stato, a Sezioni riunite*, 23 *aprile* 1868).

— L'annullamento della deliberazione, con cui un Consiglio comunale abbia approvato l'aggiudicazione d'un incanto viziato di nullità, non può decretarsi dal Prefetto che entro il termine stabilito dall'articolo 136 della Legge comunale (*Parere del Consiglio di Stato*, 20 *novembre* 1874).

— Debbono considerarsi assolutamente come non avvenute le deliberazioni comunali per nomima di impiegati, nelle quali siasi avuto pro e contro un dato candidato un numero pari di voti e quando la maggioranza siasi portata sopra un individuo senza sufficienti indicazioni, cioè con la sola indicazione del cognome, cosicchè non si possa conoscere quale siasi propriamente la persona alla quale si intese di conferire la nomina. Può pertanto il Consiglio legalmente procedere ad una nuova nomina, senza che occorra l'intervento di un decreto di annullamento, non essendo applicabile alla specie il disposto dell'articolo 136 della Legge comunale. Se è vero che ai termini dell'articolo 94 della detta Legge può la Giunta nei soli casi d'urgenza prendere, sotto la sua responsabilità, deliberazioni spettanti al Consiglio, non è men vero per altra parte che giudice della urgenza è lo stesso Consiglio, e che ove questo non faccia osservazioni sull'operato della Giunta si deve presumere che abbia riconosciuta l'urgenza (*Parere del Consiglio di Stato*, 14 *maggio* 1879).

— Il Pubblico Ministero, per le facoltà derivanti dall'articolo 139 della Legge sull'ordinamento giudiziario, ha azione diretta e propria in materia di capacità elettorale, di eleggibilità e di decadenza dei Consiglieri comunali, per incapacità sopravvenuta. Il Prefetto in materia elettorale non può pronunciare se sia o no regolare una deliberazione consiliare o se questa sia o no contraria alla legge basandosi sugli articoli 131 e 136

della Legge comunale e sull' articolo 102 del Regolamento per la di lei esecuzione, come pure nei casi d' impedimento, cui accenna l'articolo 208 della Legge stessa, relativi alla qualità di Consigliere, egli non può promuoverne la decadenza. Gli articoli 131 e 136 come sopra citati riflettono materie strettamente amministrative, a cui non possono mai rapportarsi quelle concernenti il diritto elettorale, ossia la capacità del cittadino ad esercitare una funzione pubblica come quella di Consigliere comunale. L'articolo 102 del Regolamento, alinea, avendo creata una disposizione ed una facoltà che non è nella legge, è affetto del vizio d' incostituzionalità (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma, a Sezioni riunite*, 10 *giugno* 1879).

— Non può essere accolto il ricorso del Sindaco, contro un decreto di annullamento del Prefetto ove a ciò non sia stato autorizzato dal Consiglio comunale. È annullabile la deliberazione del Comune, relativa alla totale inversione per altri usi del fondo stanziato in bilancio per la Festa nazionale (*Parere del Consiglio di Stato*, 23 *giugno* 1879).

— Il termine per l' annullamento delle deliberazioni comunali decorre dal giorno in cui l'atto è arrivato all'Autorità governativa; e non può essere arrestato dalle pratiche conciliative fatte dal Prefetto per far revocare dal Consiglio comunale la sua deliberazione. Quando un Comune ha avuto l'autorizzazione di eccedere il limite normale della sovrimposta, esso non può più fare alcuna spesa facoltativa nè col fondo a calcolo, nè con lo storno di capitali del bilancio: ed ove ciò faccia la deliberazione deve annullarsi come contraria alla Legge 14 giugno 1874 (*Parere del Consiglio di Stato*, 29 *ottobre* 1879).

— Per l'articolo 136 della Legge comunale e provinciale il termine imposto al Prefetto per dichiarare se vi è luogo a procedere all'annullamento delle deliberazioni delle quali siasi sospesa l'esecuzione, è di trenta giorni successivi alla data della ricevuta, di cui è parola nell'articolo 130, dopo di che l'annullamento non può essere più pronunziato. Quando pertanto il Prefetto, scorso questo tempo, ritenga che una deliberazione sia viziata di nullità perchè contraria alla legge, anzichè spendere una facoltà che più non gli compete, deve denunziare l'atto all'Autorità superiore, perchè sia annullato ai termini degli articoli 227 della legge e 107 del regolamento relativo. Non può dirsi che violi la legge una deliberazione con la quale un Comune, ritenendosi sciolto da ogni obbligo con un terzo che aveva assunto di ricostituire un dato servizio e lasciò scorrere un termine largo senza adempiervi, si impegni con un altro assuntore. In ogni caso nessuna Autorità amministrativa ha facoltà di interporsi e di ingerirsi nelle sue deliberazioni nei rapporti degli obblighi che possa il Comune avere ancora verso il primo assuntore, cui per far valere le sue eventuali ragioni è aperta la via dei Tribunali. Non può dirsi che il Comune incorra nella sanzione predisposta dall'articolo 221 della Legge comunale e provinciale, quando da tutti gli atti della nuova deliberazione e dallo svolgimento della discussione si faccia manifesto che il Consiglio aveva presente la prima sua deliberazione, i fatti e le ragioni per le quali esso non inten-

deva più darvi esecuzione, ed esprimeva la volontà di averla pienamente revocata, mentre il negarsi di far ragione alle insistenze dell'assuntore, che voglia richiamata pei suoi effetti la ripetuta deliberazione, importa una vera revoca (*Parere del Consiglio di Stato*, 12 *novembre* 1879).

Articolo 137.

Sono sottoposte all'approvazione della Deputazione provinciale le deliberazioni dei Comuni che riguardano:

1° L'alienazione d'immobili, di titoli del Debito Pubblico, di semplici titoli di credito e di azioni industriali, non che la costituzione di servitù e la contrattazione di prestiti;

2° L'acquisto di azioni industriali e gli impieghi di denaro quando non si volgano alla compra di stabili o mutui con ipoteche, o verso la cassa dei depositi e prestiti, od all'acquisto di fondi pubblici dello Stato, o di buoni del Tesoro;

3° Le locazioni e conduzioni oltre i dodici anni.

(*Regolamento, art.* 63).

Commenti.

Siccome però in un libero Stato l'Amministrazione municipale dev'essere libera, alla sola condizione di quel grado di tutela, ch'è strettamente indispensabile per impedirle, sia d' usurpare sulla generale Amministrazione, sia di mettere in pericolo gli interessi essenziali dei Comuni; saggiamente pertanto la legge del Belgio, riservando la tutela dello Stato ai casi più gravi, nei quali si può trovar compromesso il loro avvenire, in tutti gli altri esclude quella serie di difficoltà, che, affatto inutili all' interesse generale, e d'imbarazzo al Governo, comprimono lo spirito pubblico, e scoraggiscono le locali Amministrazioni. Coerentemente ad un tal principio, la stessa legge addottando il provvedimento della Costituzione francese dell'anno III restringe anche od aumenta la tutela dello Stato, e quindi l'indipendenza o soggezione de' Comuni in proporzione del bisogno locale, vale a dire secondo la loro maggiore o minore ampiezza ed importanza, e secondo che si tratti di città, o di semplici borghi e villaggi; mettendo in contatto immediato colla Deputazione ed il Consiglio provinciale i Comuni urbani di 5000 anime o Capo-luoghi di Circondario od *arrondimento*, ed assogettando tutti gli altri alla diretta sorveglianza e direzione di un commissario di esso *arrondimento*, corrispondente in qualche guisa agli Intendenti già esistenti nelle antiche Provincie.

Qualunque siasi l'apprezzamento de' dettagli, egli è innegabile in principio, che i Municipi urbani di una certa estensione, pell'altezza della loro sfera, pell'educazione dei loro membri, pel contatto di tutte le parti interessate, pella vigilanza della stampa, pel curioso interessamento, ed incessante controllo della popolazione riunita, siano in minor bisogno di

tutela amministrativa degli altri, che non hanno nè gli stessi lumi, nè lo stesso contatto, nè lo stesso controllo.

Una tal distinzione è adunque nel fondo eccellente, perchè conforme alla natura delle cose; e per conseguenza ben degna di fissare l'attenzione del Parlamento nella riforma di questa parte della nostra legislazione.

Ciò premesso, è d' uopo ora osservare che ai termini dell'articolo in esame la Deputazione provinciale è chiamata a sorvegliare i Comuni in merito ad alcuni atti amministrativi di maggior importanza, i quali sono indicati negli articoli 137, 138, 139 e 144. Il Prefetto al contrario è precipuamente preposto a sorvegliare l'esecuzione materiale della legge e il regolare andamento dell'amministrazione e degli uffici comunali.

Le deliberazioni comunali che hanno bisogno dell'approvazione di una Autorità superiore, mancando questa non producono alcun effetto giuridico, e perciò non possono obbligare il Comune. Non prescrivendo la legge un termine entro il quale debbano essere approvate le deliberazioni dei Comuni soggette ad approvazione per parte della Deputazione provinciale, questa sarà sempre in tempo per l'emanazione del suo decreto.

La Deputazione è chiamata ad approvare o a disapprovare, epperò non può fare decreti di annullamento che sono di esclusiva spettanza del Prefetto. Ove la Deputazione ai motivi di disapprovazione avesse ad aggiungere motivi di annullamento, potrebbe benissimo farne cenno per richiamare il Comune alla miglior osservanza della legge, ma non per gli effetti della nullità.

Il condono di un credito comunale a favore di un terzo, ha d'uopo della approvazione della Deputazione provinciale? Pare di sì, giacchè la rinunzia di un credito senza verun corrispettivo, importa diminuzione del patrimonio comunale, e, in altre parole, è un atto di alienazione, che ha d'uopo della sanzione provinciale.

Può un Comune senza bisogno dell' approvazione della Deputazione, assentire alla cancellazione delle ipoteche inscritte a garanzia di crediti o ragioni comunali? Bisogna distinguere la tesi; se si tratta di cancellare in seguito all'esigenza del credito o all'estinzione della ragione comunale, non occorre alcuna approvazione, poichè l' estinzione della ragione si opera di diritto coll'estinguersi della obbligazione; se invece si tratta di cancellare a mero titolo gratuito, allora risolvendosi la cancellazione in una donazione non avvi dubbio che occorre l'approvazione provinciale.

L' articolo 137 esige l'approvazione della Deputazione soltanto quando si tratti d'alienazione d' immobili, perchè quando si trattasse di acquisti occorrerebbe l'autorizzazione del Re, a senso della Legge 5 giugno 1850, messa in vigore nelle Provincie lombarde col Regio Decreto 4 marzo 1860, n° 4003 e regolata dal Regio Decreto 26 giugno 1864, n° 1817.

Giurisprudenza.

Al n° 1. In massima eccedono i limiti delle proprie attribuzioni i Comuni che dispongono senza corrispettivo ed a titolo meramente gratuito dei red-

diti comunali. Questa regola generale può soltanto subire limitazione od eccezione nei casi speciali, nei quali la liberalità miri a compensare servizi o benemerenze od a soddisfare obbligazioni almeno morali incontrate dai Comuni. L' apprezzamento in merito di siffatte deliberazioni se non entra nel novero degli atti sottoposti all'approvazione degli articoli 137, 138 e 139 della Legge comunale , quando la liberalità si compia colle entrate ordinarie senza toccare il patrimonio o vincolare il bilancio oltre il quinquennio, non isfugge però alle investigazioni del Governo dipendentemente al disposto degli articoli 137 e 227 della Legge suddetta. Ad ogni modo ove si volesse decisamente apprezzare la deliberazione di che si tratta, siccome importerebbe un mutuo attivo senza ipoteca e senza interessi, non potrebbe eseguirsi senza la preventiva approvazione della Deputazione provinciale ai termini dell'articolo 137 della legge citata (*Pareri del Consiglio di Stato*, 17 *marzo e* 23 *aprile* 1868).

— Dopo le disposizioni dell'articolo 110 del Codice Civile, ed il voto del Consiglio di Stato, 11 dicembre 1862, non può revocarsi in dubbio che la vendita di piante di alto fusto deve riguardarsi come atto di alienazione d'immobili, e quindi soggetto all'approvazione della Deputazione provinciale. Altrimenti sarebbe pel taglio di bosco ceduo , considerato come frutto ordinario del fondo, del quale i Comuni possono deliberare la vendita, con le formalità prescritte dalla Legge, senza essere obbligati a riportarne l' approvazione dell' Autorità tutoria. L' autorizzazione concessa dal Ministro d' Agricoltura , Industria e Commercio per il taglio delle piante di alto fusto, non può supplire a quella prescritta dall'articolo 137 della Legge comunale, sì perche quella è richiesta nell'interesse dell'economia silvana, mentre questa mira alla tutela economica dei Comuni, sì perchè la legge attribuisce tale competenza alla Deputazione provinciale, e non al Ministero predetto (*Nota del Ministero dell' Interno* , 10 *gennaio* 1871).

— Se la Deputazione provinciale nega di approvare la vendita di alcuni terreni boschivi comunali, perchè riconobbe la conservazione di essi necessaria, per giudizio dell'ispettore forestale, e del proprio ufficio tecnico, ad impedire le frane a danno dei sottostanti casolari, nè vede sufficiente la condizione di conservare il bosco, che il Comune imporrebbe ai compratori di terreni , essa agisce nei limiti della legge , esercitando la sua Autorità tutoria a senso dell'articolo 137 della Legge comunale. La sua decisione quindi non potrebbe venire impugnata (*Parere del Consiglio di Stato*, 10 *giugno* 1874).

— Quando il Consiglio comunale abbia deliberata la tariffa per le alienazioni delle aree nel cimitero, ad uso di tombe private, e quando questa tariffa abbia riportata l'approvazione della Deputazione provinciale ai termini dell'articolo 137, n° 1, della Legge comunale, non occorrono speciali autorizzazioni volta per volta ad ogni concessione. La deliberazione relativa a concessione di terreno nel cimitero va presa a suffragi palesi, comunque la domanda sia stata fatta da un Consigliere comunale , posto

mente di non essere cosa che ne tocchi il personale interesse, da richiedere la segretezza della votazione (*Parere del Consiglio di Stato* , 24 *luglio* 1874).

— A senso degli articoli 137 e 192 della Legge sull' Amministrazione comunale e provinciale, *le alienazioni di stabili e di crediti* in genere, e qualunque essi siano , dei Comuni e delle Provincie , sono soggetti alla approvazione della Deputazione provinciale se trattasi di patrimonio comunale , e del Prefetto se trattasi di patrimonio provinciale (*Parere del Consiglio di Stato*, 29 *gennaio* 1875).

— Il principio che la vendita di un edifizio contratta colla condizione di demolirlo, si reputa vendita di cosa mobile, soffre eccezione in quanto concerne la capacità di chi vuole alienarlo; per esso si considera l'edifizio come cosa immobile; e quindi se l'alienante è un Comune, è d'uopo che venga alla alienazione autorizzato dalla Deputazione provinciale. A questa eccezione non si fa luogo, e quindi può un Comune senza la preventiva autorizzazione della Deputazione provinciale, alienare un fortilizio passato ad esso Comune dal patrimonio dello Stato dopo aver cessato di essere bene demaniale; in tal caso la perdita della destinazione di fortilizio importando per sè la destinazione ad essere demolito. Se è in facoltà della Giunta municipale di non ammettere taluno a licitare, e, *re integra*, non accettarne la offerta , non è in arbitrio del Comune di non adempiere il contratto, perfetto che sia, salvo a farlo risolvere per cause legittime. Il valore di un appalto deve desumersi dall'oggetto dell'appalto nel contratto specificato. Quando il pagamento del prezzo di aggiudicazione di un appalto comunale è stabilito nel relativo capitolato doversi fare dopo la stipulazione del contratto, e alla stipulazione non devenga il Comune, non può l'aggiudicatario esser tenuto a veruna pena pel mancato pagamento del prezzo (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma*, 2 *aprile* 1879).

— La cessione gratuita di un locale comunale che si faccia dal Consiglio temporaneamente e colla condizione di potersi revocare a volontà del Comune stesso, non contiene un'alienazione di immobile, nè una costituzione di servitù. Non occorre quindi l' intervento della Deputazione provinciale, in ordine all' articolo 137 della Legge comunale , e il Prefetto opera legalmente, rendendo senz'altro esecutoria la relativa deliberazione del Comune che non presenti vizi di forma (*Parere del Consiglio di Stato*, 21 *maggio* 1879).

— La Deputazione provinciale non ha facoltà di approvare gli atti dei Comuni relativi alla tutela deferitale dalla legge, quando tali atti riguardano l'interesse della Provincia. Perciò deve essere approvata con Decreto Reale la deliberazione comunale con la quale si stabilisce di contrarre un mutuo passivo per pagare un debito del Comune verso la Provincia (*Parere del Consiglio di Stato*, 18 *ottobre* 1879) del seguente tenore:

La Sezione ha considerato :

Che non può ammettersi in chi esercita un'Autorità tutoria la facoltà di approvare gli atti relativi alla tutela e che riguardano direttamente l'interesse del tutore ; che

quindi non è ammissibile nella Deputazione provinciale di Pisa la facoltà di approvare il mutuo deliberato dal Comune di Montecatini Val di Cecina, ma tale facoltà competerà al Governo del Re, come nel caso delle deliberazioni concernenti l'Amministrazione delle Provincie, contemplate dall'articolo 142 della Legge comunale e provinciale; che il prestito in discorso, deliberato per pagare un debito liquido verso la Provincia, si ravvisa stipulato a condizioni convenienti, dappoichè gli interessi sarebbero del 6 per cento.

È perciò che la Sezione opina che il mutuo anzidetto possa essere approvato con Decreto Reale.

Al nº 3. La locazione o sublocazione fatta dal Comune all'asta pubblica di una cisterna, per una certa quantità di acqua e per un triennio, non è sottoposta all'approvazione della Deputazione provinciale a mente dello articolo 137 della Legge comunale (*Parere del Consiglio di Stato*, 13 *settembre* 1879).

— I contratti interceduti tra i Comuni ed i privati mancanti dell'approvazione della Deputazione provinciale, quando sia per legge prescritta, sono privi di efficacia giuridica, a meno che constasse di evidente versione utile in loro riguardo (*Sentenza della Corte d'Appello di Catanzaro*, 14 *novembre* 1879).

Articolo 138.

Sono altresì soggetti all'approvazione della Deputazione provinciale:

1° Le spese che vincolano i bilanci oltre cinque anni;

2° I cambiamenti nella classificazione delle strade ed i progetti per l'apertura e ricostruzione delle medesime, previo il parere degli ufficiali del Genio Civile della Provincia ai termini di legge;

3° L'instituzione di fiere e di mercati;

4° I Regolamenti d'uso e d'amministrazione dei beni del Comune, e delle istituzioni che il medesimo amministra in caso d'opposizione degli interessati;

5° Il Regolamento dei dazi e delle imposte comunali;

6° I Regolamenti di igiene, edilità e polizia locale attribuiti dalla legge ai Comuni.

Il Prefetto trasmetterà al competente Ministero copia dei Regolamenti approvati dalla Deputazione e che siano relativi alle materie di cui ai numeri 5 e 6.

Il Ministero, udito il Consiglio di Stato, può annullarli in tutto o in parte, in quanto siano contrari alle leggi ed ai regolamenti generali.

(*Regolamento, art.* 62, § 2, 66, 67, 68, 69, 76 *e* 107).

Commenti.

A proposito delle spese che vincolano il bilancio oltre cinque anni sorse la questione se occorra l'approvazione della Deputazione provinciale

anche per le spese obbligatorie. Quantunque l'espressione della legge sia generica, e perciò non si possa per regola generale di interpretazione far distinzione veruna, pure alcuni sostengono che trattandosi di spese obbligatorie a cui nessun Comune può sottrarsi e che anzi ove si obliassero la Deputazione provinciale ne farebbe le allocazioni d'ufficio, riesca inopportuna per non dire vessatoria la approvazione della Deputazione provinciale.

Si tenga presente che i progetti dei lavori relativi a strade comunali che interessano semplicemente la conservazione delle strade, come quelli relativi alla manutenzione ordinaria e straordinaria, non sono soggetti alla approvazione della Deputazione provinciale. Lo sono invece i progetti che riguardano la prima apertura o la ricostruzione delle strade fisse.

L'istituzione delle fiere e dei mercati è regolata dalla Legge 17 maggio 1866, n° 2933.

Il Consiglio di Stato con suo parere (a Sezioni riunite) opinò che l'articolo 107 del Regolamento comunale, laddove parla della trasmissione dei regolamenti al Ministero, ripete semplicemente il disposto della Legge e riesce superfluo. Ma laddove convertirebbe la facoltà di annullare, in facoltà di modificare, esce dai limiti della legge ed è inattendibile. Epperò il secondo ed il terzo periodo dovrebbero sopprimersi, poichè al Ministero compete la facoltà di annullare, ma non di modificare i regolamenti stati approvati dalla Deputazione provinciale.

Giurisprudenza.

Al n° 1. La competenza della Deputazione provinciale in materia di spese comunali è determinata dall'articolo 138, n° 1 della Legge comunale e provinciale, e dall'articolo 3 della Legge 14 giugno 1874, e non si può estendere ad altri casi. Perciò spetta non ad essa, ma al Prefetto di conoscere delle deliberazioni per le quali, dopo l'approvazione del bilancio e nel corso dell'esercizio, i Consigli comunali stanziano nuove spese facoltative senza che in bilancio esistano a riscontro i fondi corrispondenti, rendendo così necessario di prelevarli sui casuali o sulle economie (*Parere del Consiglio di Stato*, 6 *novembre* 1878).

— Il giudicare se un Consiglio comunale nel concedere una pensione ad un suo impiegato abbia o no rettamente applicato le leggi vigenti, se sussista o no questo diritto nella persona, se un maggiore assegnamento accordato in aggiunta alla pensione costituisca una liberalità che osti al disposto dell'articolo 3 della Legge 14 giugno 1874, spetta alla Deputazione provinciale. Infatti questo esame sulla natura della liberalità stessa implica il caso che il Comune ecceda il limite legale della sovrimposta, e trattandosi poi di vincolare il bilancio oltre il quinquennio, ricorre qui la applicazione dell' articolo 138 della Legge comunale. Il Prefetto non ha perciò competenza ad annullare una tale deliberazione comunale, e un suo decreto in questo senso deve essere revocato (*Parere del Consiglio di Stato*, 13 *giugno* 1879).

— La costruzione di un ponte con travate di ferro, in quanto si riferisce al necessario ristauro di un'opera pubblica che interessa la viabilità comunale, non può per la natura della spesa dirsi facoltativa, ma deve ritenersi strettamente obbligatoria. Quando il Comune è stato autorizzato ad eccedere il limite della sovrimposta, la competenza del Prefetto ad annullare, ai termini della Legge 14 giugno 1874, è limitata alle spese evidentemente facoltative che il Comune delibera senza esservi costretto da nessuna legge. La detta spesa del ponte per altro dovrà essere approvata dalla Deputazione provinciale, quando alterò il bilancio, sostituendo in un titolo di spesa una somma certa ad una somma eventuale, e quando vincoli il bilancio comunale per più di cinque anni (*Parere del Consiglio di Stato*, 9 *agosto* 1879).

— Quando nella mancanza di un atto scritto non possa controvertirsi, nè si impugnò da un Comune il fatto, che per un lungo periodo di tempo (nel caso oltre a sessant'anni e cioè dal 1797 al 1874, escluso il breve periodo della dominazione francese) assunse e mantenne il pagamento al parroco *pro tempore* di un nuovo assegno in luogo delle decime che prima il parroco esigeva dagli abitanti del luogo (fatto questo che probabilmente trasse origine dalla Regia Patente 7 marzo 1797, con la quale si autorizzavano nelle antiche Provincie del Regno i Magistrati del Regio Senato e della camera dei Conti a trattare tra i feudi, le *parrocchie* e le comunità per l'affrancamento dei pesi e soggezioni feudali e *decime*) ; quando inoltre manchi ogni prova dell' asserto del Consiglio comunale che il pagamento di questo assegno in luogo delle decime fosse fatto in via provvisoria, dacchè se anche nel bilancio di qualche anno fosse fatta annotazione della temporaneità e provvisorietà della prestazione, il parroco rimase del tutto estraneo alle deliberazioni del Comune, ed alla formazione dei bilanci, ma conseguì sempre l' assegno come un surrogato delle decime alle quali aveva diritto prima del 1797 ; così essendo, non giova al Comune l'asserire che la congrua del parroco siasi di molto aumentata da quella che era nel 1797, perocchè la prestazione non devesi ritenere richiesta e dovuta come supplemento di congrua insufficiente, ma invece, come assegno annuo pagato da lunghissimo tempo. Conseguentemente riconosciuto nel parroco il diritto ad avere la prestazione nel lunghissimo suo possesso, questo forma un titolo più che sufficiente perchè il debito del Comune possa dirsi amministrativamente certo e liquido e porsi nella categoria delle spese obbligatorie, nè la Deputazione provinciale può esimersi dall'obbligo di inscriverla nel bilancio, senza che questo provvedimento pregiudichi il diritto del Comune di portare la questione innanzi all'Autorità giudiziaria (*Parere del Consiglio di Stato*, 21 *gennaio* 1880).

— Se gli articoli 133, n° 6, della Legge comunale del 23 ottobre 1859, e 138, n° 1, di quella del 20 marzo 1865, i quali sottopongono all'approvazione della Deputazione provinciale le spese che vincolano i bilanci comunali per un periodo maggiore di anni tre e di anni cinque rispettivamente non impediscono che le convenzioni seguite anteriormente ad esse leggi

senza quell'approvazione, ed importanti spese vincolative del bilancio comunale per un tempo superiore a detto periodo, abbiano effetto sino al termine fisso e preciso, per cui vennero obbligatoriamente stipulate, ancorchè tale termine si compia sotto l'impero delle citate leggi; ostano però alla loro continuazione o riassunzione intrapresa per altro simile termine, sotto l'osservanza dell'una o dell'altra di dette leggi, in dipendenza della clausola di *progressività* che siasi in esse convenzioni inteso pel caso di omesso preventivo *diffidamento* alla scadenza del termine, o qualche tempo prima di essa. Non ha più carattere di spesa obbligatoria (Art. 116, n° 5, della Legge comunale vigente) quella pel servizio sanitario dei medici, chirurghi e levatrici pei poveri, quando sia stato esteso un tale servizio alla generalità degli abitanti, niuno escluso, nè riservato (*Sentenza della Corte di Cassazione di Torino*, 28 *febbraio* 1880).

— La deliberazione del Consiglio comunale colla quale si esonera il Segretario comunale dal pagamento della tassa di ricchezza mobile corrispondente al suo stipendio ponendola a carico del bilancio, riguarda una spesa ammessa dalla giurisprudenza come facoltativa; e quindi non può il Prefetto annullare tale deliberazione in forza dell'articolo 3 della Legge 14 giugno 1874, quando il Comune non eccede la sovrimposta. Ove però una tale spesa fosse destinata a figurare nel bilancio per più di cinque anni, è necessario sottoporre la relativa deliberazione del Consiglio comunale all'approvazione della Deputazione provinciale a senso di quanto dispone l' articolo 138, n° 1, della Legge comunale (*Parere del Consiglio di Stato*, 24 *luglio* 1880).

Al n° 6. Le guardie municipali non possono essere considerate come agenti di pubblica sicurezza se non sono istituite in forza di regolamento deliberato dal Consiglio comunale ed approvato dalla Deputazione provinciale colle forme stabilite dall'articolo 138 della Legge comunale. Solo quando siano così costituite hanno diritto di portare armi senza la speciale licenza dell'Autorità. Diversamente non possono considerarsi che come inservienti del Comune, e debbono per fare uso di armi ottenere e pagare la licenza prescritta dalla legge (*Decisione del Ministero dell'Interno*, 28 *dicembre* 1865).

— Il Ministero competente al quale pel disposto dell'articolo 138 della Legge comunale debbono trasmettersi i regolamenti ivi indicati è quello dei Lavori Pubblici in materia edilizia, quello dell' Interno per la polizia urbana e l'igiene, e quello d'Agricoltura e Commercio per la polizia rurale. Occorre in conseguenza che i Consigli comunali nel formare i regolamenti per la polizia locale non frammischino disposizioni di polizia urbana e d'igiene con disposizioni concernenti la polizia edilizia e viceversa. Ma devono compilare distintamente e con numerazione di articoli separata ogni specie di Regolamento relativo alla polizia locale. Si avrebbe così anche il vantaggio di semplicizzare ogni speciale regolamento e renderne perciò più agevole la conoscenza e l'osservanza (*Circolare del Ministero dell'Interno*, 15 *novembre* 1866).

— La facoltà data dalla legge al Ministero di annullare in tutto, o in parte i Regolamenti comunali in quanto siano contrari alle leggi e ai regolamenti generali, può, e deve essere esercitata indipendentemente da qualsiasi ricorso (*Parere del Consiglio di Stato*, 5 *aprile* 1866).

— I Regolamenti comunali non sono esecutori, ai termini dell'articolo 138 se non dopo l'approvazione della Deputazione provinciale ed una regolare pubblicazione; e non possono obbligare i cittadini alla osservanza delle prescrizioni prima della pubblicazione fattane. Così non si può ad essi dare efficacia retroattiva (*Parere del Consiglio di Stato*, 18 *maggio* 1869).

— Se per i Regolamenti comunali sui dazi e sulle imposte comunali, sulla igiene, sulla edilità e sulla polizia locale, l'articolo 138 della Legge comunale dispone che essi, dopo l'approvazione della Deputazione provinciale, siano trasmessi per copia al Ministero competente, il quale, udito il Consiglio di Stato, ha facoltà di annullarli in tutto od in parte, quando li riconosca contrari alla legge ed ai regolamenti generali, da ciò non deriva però che per rendere detti regolamenti esecutori sia necessario attendere che il Ministero li abbia sanzionati con apposito decreto, ovvero che dal giorno della trasmissione al Ministero sia trascorso un termine sufficiente, per fare presumere che il Ministero non abbia voluto proibirne la esecuzione, ovvero almeno che i regolamenti gli siano stati effettivamente trasmessi (*Sentenza della Corte di Cassazione di Torino*, 22 *dicembre* 1871).

— La deliberazione, colla quale il Consiglio comunale dispone la soppressione delle botteghe dei beccai, dei fondachi e delle bettole nella piazza e strada maestra, assegnando a questi esercizi altre strade, eccede le facoltà municipali ed è perciò contraria alla legge. Se questi esercizi riescono d'incomodo al pubblico, la legge offre il mezzo di provvedere, spettando allora all'Autorità comunale di provocare dalla Deputazione provinciale una dichiarazione d'incomodo, d'insalubrità o di pericolo al vicinato, a senso dell'articolo 88 della Legge di pubblica sicurezza. Di tale dichiarazione non può tener luogo l'approvazione che la Deputazione provinciale avesse dato alla disposizione, di cui si tratta, inquantochè di diversa natura sono le facoltà che la Deputazione stessa è chiamata ad esercitare in virtù dell'articolo 88 della Legge di pubblica sicurezza e dell'articolo 138 della Legge comunale, ed è principio ammesso che a niun Corpo morale è lecito rinunziare alle proprie attribuzioni (*Parere del Consiglio di Stato e decisione conforme del Ministero dell'Interno*, 21 *gennaio* 1871; *Nota analoga del detto Ministero, al Prefetto di Napoli*, 25 *maggio* 1874).

— I Regolamenti comunali relativi alle materie di cui nell'articolo 138, n[i] 5 e 6, della Legge comunale, quando sono stati approvati dalla Deputazione provinciale, diventano immediatamente esecutori; salvo al Governo di annullarli in tutto o in parte se fossero contrari alla legge. L'articolo 126 della Legge comunale non è applicabile al caso dell'incarico dato dal Comune ad un commesso di esigere, in conformità del regolamento comunale, la tassa sull'occupazione di aree pubbliche. Non si

potrebbe negare a tale commesso la qualità di agente speciale del Comune, e quindi la facoltà di accertare le contravvenzioni in ordine al suo servizio speciale. Quando nel verbale consiliare è detto che la deliberazione fu presa alla unanimità non viene escluso che siasi proceduto alla votazione, secondo le forme e i modi richiesti dall'articolo 212 della detta Legge. Il sistema adottato in un Comune, in conformità di un suo regolamento interno debitamente vistato, di depositare per tre giorni, nella segreteria comunale, i verbali delle deliberazioni consiliari e di considerarli come approvati, se non sono presentate osservazioni, non può mai viziare di irregolarità le deliberazioni medesime per cui sia il caso di annullarle (*Parere del Consiglio di Stato*, 18 *dicembre* 1878).

Riforme.

Al n° 6. L'innovazione della Legge 1865 di sottoporre all'approvazione della Deputazione provinciale i Regolamenti d'igiene, edilità e polizia locale, venne per la prima volta proposta nel progetto di legge presentato alla Camera dei Deputati dal Ministro Peruzzi nella tornata del 5 marzo 1863, e riproposta nel progetto di Legge comunale per l'unificazione amministrativa del Regno. Crediamo quindi pregio dell'opera riferire testualmente il brano della relazione colla quale il Comm. Buoncompagni, relatore della Commissione parlamentare che esaminò il progetto suddetto, rendeva ragione dell'articolo 138 in discorso (1):

« I Regolamenti dei dazi e delle imposte comunali, non che quelli che toccano materie d'igiene, edilità e polizia locale, possono contenere delle prescrizioni che stiano in contraddizione colle leggi generali del Regno. Perciò il progetto non si rimane a prescrivere che il Prefetto li approvi; ma aggiunge che dal Ministero, previo parere del Consiglio di Stato, possano essere annullati in tutto od in parte in quanto siano contrari alle leggi ed ai regolamenti generali. Questa cautela pare opportuna per mantenere l'osservanza uniforme delle leggi del Regno. Essa non impedirà l'esecuzione immediata dei regolamenti approvati dai Prefetti. Apparterrà alla prudenza di essi discernere i casi in cui possa muoversi dubbio sulla loro compatibilità colle leggi, e prendere le precauzioni occorrenti affinchè i regolamenti che avranno approvati non vengano annullati (*Atti parlamentari; Camera dei Deputati, Sessione* 1863; *n°* 8, A) ».

Confrontando la legge vigente colle Leggi del 1848 e del 1859, si scorge che l'articolo 87, n° 6, della Legge 1865 nel riconoscere e guarentire ai Consigli comunali il diritto di deliberare Regolamenti d'igiene, edilità e polizia locale, aggiunge la frase *attribuiti dalla legge ai Comuni*, la quale non era nè negli articoli 158 e 116, n° 8, della Legge 1848, nè negli ar-

---

(1) Per la retta intelligenza di essa è da notare che il progetto suddetto devolveva al Prefetto l'approvazione dei regolamenti in discorso e che fu attribuita alla Deputazione provinciale per effetto d'un emendamento proposto dal Deputato Mellana nella tornata del 2 febbraio 1865.

ticoli 84, n° 10 e 132 della Legge 1859, ma questa frase, a chi bene consideri la cosa, si appalesa tosto come un inutile pleonasmo, il quale, se può generare equivoci in chi non è gran fatto versato nelle discipline giuridico-amministrative, non può in guisa alcuna infirmare il diritto attribuito dalla legge all'Autorità comunale. Negli atti parlamentari che precedettero e accompagnarono la discussione della Legge comunale 20 marzo 1865, invano si ricercherebbe la ragione giuridica di tale aggiunta, e d'altra parte riesce assai difficile lo stabilirla. Se deve intendersi nel senso che questi regolamenti non debbano essere in opposizione colle leggi generali, allora tale frase riesce perfettamente inutile, sia perchè questo concetto è già espresso a principio dell'articolo 87, sia perchè è pure stabilito in modo assai chiaro nell' ultimo alinea dell'articolo 138. Se poi deve intendersi nel senso che l'Autorità comunale non possa fare regolamenti, se non in quanto le sono tassativamente attribuiti, allora si riesce all'assurdo, poichè non esistendo alcuna legge la quale attribuisca tale diritto ai Comuni, si verrebbe alla conseguenza che l'Autorità comunale non ne potrebbe fare alcuno: il che sarebbe in aperta contraddizione coi principî di diritto di sopra sviluppati e colla giurisprudenza la quale ha sempre ritenuto che i Regolamenti comunali hanno il loro fondamento giuridico negli articoli 87, n[i] 6, e 138 della Legge comunale, indipendentemente da qualsiasi altra legge. La Corte di Cassazione di Torino, con sentenza 2 luglio 1869, chiaramente riconobbe «che la vigente Legge comunale e provinciale permette ai Consigli comunali, sotto l'approvazione della Deputazione provinciale, di fare Regolamenti d'igiene, edilità e polizia locale, i quali perciò, quando sono rivestiti delle forme dalla legge stessa indicate, hanno forza obbligatoria nel Comune stesso» (*Gazzetta dei Tribunali*, anno 1869, giurisprudenza penale, pag. 154). Lo stesso principio fu riconosciuto dalla Corte d' Appello di Casale con sentenza 19 novembre 1868 (*Rivista amministrativa*, anno 1870, pag. 25), e dalla Corte d'Appello di Lucca, con sentenza in data 22 dicembre 1872 (*Rivista* suddetta, anno 1874, pag. 19) (1).

Astraendo dalla questione gravissima, se la competenza di approvare tali regolamenti, meglio che alla Deputazione provinciale, corpo elettivo, doveva essere conferita all'Autorità governativa quale rappresentante degli interessi permanenti della società e naturale sorvegliatrice dell'osservanza delle leggi e dei regolamenti generali, osserviamo essere una vera incongruenza quella di avere conferito alla Deputazione provinciale il diritto di approvare i regolamenti in discorso, e dato ad un tempo al Ministero quello d'annullarli. O si credeva che la Deputazione provinciale non era competente a giudicare di tali materie, ed allora non dovevasi conferirle il diritto di approvare tali regolamenti: o si credeva che avesse la voluta competenza, ed allora tale diritto le si doveva affidare nella sua integrità.

---

(1) Riguardo alla regolarità ed efficacia dei regolamenti in discorso vedansi le sentenze della Corte di Cassazione di Torino, 16 marzo 1870 e 22 dicembre 1871.

In ogni caso non dovevasi mai adottare l'ibrido sistema preferito dal legislatore coll'ultimo alinea dell'articolo 138, poichè esautora nel modo più duro ed indecoroso l'autorità morale della Deputazione provinciale: essendochè col manifestare il timore che il giudizio di essa non sia sempre corrispondente agli interessi generali del Comune, toglie ogni prestigio morale e legale all'approvazione data dalla Deputazione provinciale.

Per riservare il diritto d'esame e d'annullamento al Ministero, tanto valeva conservare la prescrizione dell'articolo 132 della Legge 23 ottobre 1859, la quale stabiliva che tali regolamenti dovessero essere approvati dal Re, previo il parere del Consiglio di Stato.

Si aggiunga che dal sistema della legge in vigore può avvenire il grave inconveniente di vedere annullati regolamenti già in esecuzione, imperocchè, avendo la Corte di Cassazione di Torino stabilito il principio che essi sono esecutori appena approvati dalla Deputazione provinciale, senza dovere attendere che il Ministero abbia dichiarato di non annullarli, può benissimo verificarsi il caso in cui i Comuni pubblichino i loro regolamenti e li mettano in esecuzione. E questo inconveniente è tanto più facile a verificarsi, in quanto che la legge non prescrive punto che trascorso un termine prestabilito, il Ministero non possa più annullarli. Almeno almeno avrebbesi dovuto stabilire questo termine, per non tenere indefinitamente sospesa sui regolamenti votati dal Consiglio questa spada di Damocle intorno alla loro forza giuridica: il quale inconveniente ha siffattamente preoccupato il Governo che il Ministero dell'Interno con circolare 10 agosto 1866, il Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio con circolare 25 aprile 1865, ed il Ministero delle Finanze con circolare 10 settembre 1865, hanno formalmente raccomandato di non pubblicare tali regolamenti e di non metterli in esecuzione se non dopo ottenuto il *visto* ministeriale (*Manuale degli amministratori comunali*, anno 1870, pag. 317, nota 1ª).

A parer nostro, se il legislatore credeva giusto e conveniente di dare alla Deputazione provinciale un controllo nella compilazione dei Regolamenti municipali, sarebbe stato più coerente quando avesse stabilito che essi fossero approvati con Regio Decreto, previo il parere della Deputazione provinciale e del Consiglio di Stato. Con ciò sarebbesi stabilito qualche cosa di analogo all'articolo 159 della Legge 7 ottobre 1848, la quale prescriveva che fossero approvati con Decreto Reale, previo parere del Consiglio d'Intendenza e del Consiglio di Stato.

Oltre il difetto già accennato ed altri non lievi, che per brevità tralasciamo, rimandando il lettore all' erudito opuscolo dell' avvocato Drago (*Considerazioni sui regolamenti comunali di igiene, edilità e polizia locale*), da cui abbiamo tratto questi pochi appunti, la Legge comunale vigente ha pur quello di non avere sufficientemente provveduto a stabilire norme per l'applicazione del diritto dato ai Comuni di fare i regolamenti in discorso.

Conchiudiamo pertanto che a meglio regolare questa parte importantissima del diritto comunale sarebbe mestieri :

1° Che adottandosi in massima il sistema seguìto dalla Legge 7 ottobre 1848 e proposto dai Ministri Minghetti e Lanza, si stabilissero i principî fondamentali per la compilazione dei Regolamenti comunali d'igiene, edilità e polizia locale;

2° Che si sanzionasse a favore dell'Autorità comunale il diritto d'inibire le opere cominciate in opposizione alle prescrizioni in essi contenute, e quello di determinare in quali proporzioni siano a carico dei proprietari, possessori od inquilini di case, botteghe e terreni, le operazioni e le spese derivanti dai regolamenti stessi;

3° Che si sancisse l'obbligo solidale nei contravventori di eseguire le opere ordinate dalla Autorità comunale e di rimborsare le spese incontrate da essa nello eseguimento di provvedimenti di uffizio, dandole pure facoltà di riscuoterle colle forme e coi privilegi fiscali stabiliti per la riscossione delle imposte dirette;

4° Che infine cotali regolamenti, deliberati dai Consigli comunali, venissero senz'altro approvati con Regio Decreto, previo parere del Consiglio di Stato.

Articolo 139.

Sono egualmente approvate dalla Deputazione provinciale le deliberazioni dei Consigli comunali che riguardano:

1° L'introduzione dei pedaggi;

2° Le deliberazioni dei Consigli comunali che aumentino l'imposta, ove siavi reclamo di contribuenti che insieme paghino il decimo delle contribuzioni dirette imposte al Comune.

Il reclamo dovrà essere presentato venti giorni prima che la deliberazione diventi esecutoria.

La Deputazione, sentito il Consiglio comunale, provvede specificando le spese delle quali ricusa l'approvazione.

Commenti.

La Legge sui lavori pubblici 20 marzo 1865, allegato *F*, all'articolo 40, concede la facoltà ai Comuni d'imporre tasse di pedaggio quando si tratti di apertura di strade nuove, o di radicale sistemazione delle strade imperfette, quando la spesa occorrente per tali opere riesca troppo gravosa per le finanze comunali, e però l'imposizione della tassa dura soltanto finchè il Comune sia compensato delle spese sostenute per l'opera alla quale il pedaggio è applicato.

Le deliberazioni che sarebbero esenti dall'approvazione della Deputazione provinciale, vi sono sottoposte, se per l'esecuzione delle medesime si vuol provvedere coll'aumento delle contribuzioni comunali, e semprechè i contribuenti vi facciano opposizione a senso del numero 2 dell'articolo surriferito.

Il termine di venti giorni per la presentazione del reclamo, deve computarsi dalla deliberazione che stanzia in bilancio la somma in quistione perchè è soltanto in forza di questa deliberazione che avviene l'aumento dell'imposta.

Terminiamo coll'avvertire che in forza dell'articolo 6 della Legge 14 giugno 1874, il nº 2 dell'articolo 139 della Legge in esame, è così modificato:

« 2º Le deliberazioni dei Consigli comunali che aumentano l'imposta, ove siavi reclamo di contribuenti che insieme paghino il ventesimo delle contribuzioni dirette imposte al Comune.

« Il reclamo potrà essere presentato fino al giorno in cui la deliberazione comunale diventi esecutoria.

« La Deputazione, sentito il Consiglio comunale, provvede specificando le spese delle quali ricusa l'approvazione ».

Giurisprudenza.

Al nº 2. La Deputazione provinciale in caso di reclami presentati a senso del secondo alinea dell' articolo 139, come in ogni altro caso, in cui sia necessaria la sua approvazione, non può negare l'approvazione della deliberazione dell'aumento di imposta, se prima non osserva l' articolo 140, se cioè non sente prima le osservazioni del Consiglio comunale (*Parere del Consiglio di Stato*, 17 *giugno* 1869).

— Le deliberazioni che sarebbero esenti dall'approvazione della Deputazione provinciale sotto altro aspetto, vi sono sottoposte se per l'esecuzione delle medesime si vuole provvedere coll' aumento delle contribuzioni comunali, e allora compete ai contribuenti, in forza dell' articolo 139, la facoltà di sottoporle sotto questo rispetto all'approvazione della Deputazione provinciale (*Parere del Consiglio di Stato*, 7 *luglio* 1869).

— Deve ritenersi estranea, trattandosi di applicare il disposto dell'articolo 139, nº 2, della Legge comunale, la questione che si tratti di spesa facoltativa, nè il Comune può eccepire, contro la negata approvazione per parte della Deputazione provinciale nei modi e termini in esso articolo indicati, coll' invocare le attribuzioni che, in caso diverso, sarebbe stato in grado di esercitare, quando cioè non risultasse aumento d' imposta e non vi fosse il reclamo a norma del detto articolo (*Parere del Consiglio di Stato*, 15 *febbraio* 1870).

— Non sono ammissibili i reclami dei contribuenti al Governo presentati a senso dell'articolo 139, nº 2, della Legge comunale, onde non sia autorizzato l'acquisto di una casa deliberato dal Comune. Questa autorizzazione è data dal Governo solo per ragioni di ordine pubblico, a senso della Legge 5 giugno 1850, ed esso rimane estraneo alle ragioni di convenienza economica del Comune. I reclami possono solo, secondo il detto articolo 139, essere presentati alla Deputazione provinciale, però non contro la deliberazione per l'acquisto della casa, sibbene contro la deliberazione del bilancio che aumentasse le imposte comunali in vista di tale acquisto (*Parere del Consiglio di Stato*, 5 *aprile* 1870).

— Un Consiglio comunale non ha veste nè qualità per valersi della facoltà accordata dall' articolo 139 della Legge comunale ad interporre ricorso in nome e nell'interesse dei suoi comunisti possidenti nel territorio di altro Comune, contro le deliberazioni di quest' ultimo che aumenti la sovrimposta alla fondiaria (*Parere del Consiglio di Stato*, 30 *marzo* 1872).

— La Deputazione provinciale chiamata ad autorizzare un Comune ad eccedere il limite legale della sovrimposta, se si rifiuta per essere la parte passiva del bilancio riducibile a vantaggio delle spese obbligatorie di alcune meramente facoltative, ha l'obbligo di specificare le spese delle quali ricusa l'approvazione. Quindi il semplice invito al Comune di introdurre economie ed eliminare spese non necessarie, è contrario al disposto dell'articolo 139 della Legge comunale, non che al precetto della Legge 14 giugno 1874 (*Parere del Consiglio di Stato*, 3 *novembre* 1877).

Articolo 140.

Nel caso di negare o sospendere le approvazioni richieste dai precedenti articoli, tanto il Prefetto, quanto la Deputazione provinciale ne faranno conoscere ai Consigli comunali i motivi, e sulle repliche date dai medesimi procederanno alla decisione.

Potranno ancora ordinare a spese del Comune le indagini che crederanno necessarie.

Commenti.

La mancanza per parte della Deputazione provinciale a partecipare al Comune che intende di disapprovare il deliberato comunale, colpisce di nullità le deliberazioni della Deputazione.

Giurisprudenza.

Non può farsi luogo a ricorso e ad esame sul merito di un avviso preparatorio emesso dalla Deputazione provinciale ai termini dello articolo 140 della Legge comunale in ordine ad una deliberazione di un Comune. Deve annullarsi, come contraria alla legge, la deliberazione del Consiglio comunale con cui viene stabilita una indennità al già Segretario del Comune, stato rimosso da quello ufficio, e ciò a tacitazione delle sue pretese: quando tale indennità fu deliberata fuori del bilancio, incaricandosi la Giunta di iscriverla sopra qualche articolo di maggiore capienza; prendendosi così un impegno certo, mentre non era accertato il modo di sostenerlo, e mentre il pagamento della somma per assicurarne l' effetto avrebbe potuto oltrepassare il limite della sovrimposta, deludendosi col fatto la Legge 14 giugno 1874 (*Parere del Consiglio di Stato*, 12 *novembre* 1879).

— È nulla la decisione della Deputazione provinciale, quando nel rifiutare la sua approvazione ad una deliberazione, ometta di far conoscere

al Consiglio comunale i motivi del suo rifiuto giusta quanto vien prescritto in modo assoluto dall'articolo 140 della Legge comunale (1) (*Parere del Consiglio di Stato*, 12 *dicembre* 1879).

Riforme.

Con questo articolo si stabilisce che quando il Prefetto o la Deputazione provinciale neghino o sospendano le approvazioni richieste dalla legge devono farne conoscere i motivi ai Consigli comunali.

È da osservare su ciò che al Prefetto non è, propriamente parlando, accordata veruna facoltà di approvazione delle deliberazioni dei Consigli comunali; imperciocchè il *visto* che egli appone a tali deliberazioni non costituisce per niente, secondo la razionale e giuridica economia della legge, un'approvazione, ma una semplice dichiarazione che nella deliberazione a lui sottoposta nulla havvi di contrario alla legge e che quindi può ad essa darsi esecuzione.

La facoltà di approvare le deliberazioni dei Consigli comunali appartiene nei casi tassativamente determinati dalla legge, in modo esclusivo alla Deputazione provinciale (Art. 137, 138, 139 e 144). Laonde dovrebbe l'articolo in esame essere corretto togliendovisi la competenza che irregolarmente vien data al Prefetto.

Articolo 141.

Spetta alla Deputazione provinciale, udito il Consiglio comunale, di fare d'ufficio in bilancio le allocazioni necessarie per le spese obbligatorie.

(*Regolamento, art.* 64).

Commenti.

Il diritto accordato alla Deputazione di fare le allocazioni necessarie per le spese obbligatorie, non si estende a quello di fare riduzioni di somme, o di dare provvedimenti diretti a sistemare diversamente il bilancio.

Così non compete alla Deputazione il diritto di ordinare al tesoriere comunale il versamento di una somma, a meno che la Giunta si sia rifiutata di staccare il mandato, come è accennato nell' articolo susseguente.

Giurisprudenza.

Il pagamento dei debiti esigibili essendo annoverato fra le spese obbligatorie, la Deputazione provinciale cui spetta, ai termini dell'articolo 141

---

(1) La Deputazione provinciale non è dispensata di ottemperare al suddetto articolo 140 cioè di sentire il Consiglio comunale, nemmeno quando si tratta di provvedimenti in forza della Legge 14 giugno 1874, in materia di bilanci comunali (*Parere del Consiglio di Stato*, 30 *giugno* 1877).

della Legge comunale, di fare d'ufficio in bilancio le allocazioni necessarie per le spese medesime, nel caso di rifiuto o omissione da parte del Comune, ha diritto di esaminare se il debito sia esigibile, ma per il solo provvedimento amministrativo dello stanziamento, e senza pregiudizio di tutte le ragioni ed eccezioni del Comune, il giudizio delle quali appartiene all'Autorità giudiziaria.

— La spesa per lo stipendio del maestro della scuola elementare essendo obbligatoria per il Comune non può il Consiglio comunale appoggiandosi alle strettezze dell'erario municipale o ad altre speciali circostanze, inscriverla nel bilancio in somma inferiore al minimo voluto dalla Legge sulla pubblica istruzione. Per le attribuzioni che le vengono dall' articolo 141 della Legge comunale, può la Deputazione provinciale ordinare la inscrizione d'ufficio nel bilancio della somma che rappresenta la differenza tra lo stipendio fissato dal Comune ed il minimo voluto dalla legge. Niuna legge peraltro autorizza la Deputazione provinciale a devenire alla nomina del maestro comunale, che è di spettanza del Consiglio comunale sotto l'approvazione del Consiglio provinciale per le scuole, salvo a quest' ultimo di provvedervi *ex officio* quando il Municipio non vi adempia; onde se essa faccia una tale nomina, il suo decreto dev'essere annullato (*Parere del Consiglio di Stato*, 28 *novembre* 1867).

— Quando risulta che se non direttamente dalla Deputazione provinciale, un Consiglio comunale sia stato espressamente eccitato dal Prefetto a fare uno stanziamento in bilancio, con intimazione che in caso di persistenza si sarebbe provveduto d' ufficio, si può dire sufficientemente osservato il prescritto dell'articolo 141 della Legge comunale (1) (*Parere del Consiglio di Stato*, 6 *gennaio* 1877).

---

(1) Ecco una nuova contraddizione nella giurisprudenza del Consiglio di Stato. Finora era costantissima la massima che la Deputazione provinciale dovesse imprescindibilmente fare un particolare eccitamento al Comune prima di emettere i suoi definitivi provvedimenti d'ufficio, e che non poteva ritenersi dispensata da tale formalità, per quanto il Comune fosse stato posto in avvertenza dal Prefetto sui suoi obblighi ed avesse avuto modo e tempo di far valere le sue eccezioni, trattandosi di un adempimento che non ammette equipollenti.

Tralasciamo di riferire qui tutti i pareri emessi dallo stesso Consiglio di Stato, che portano un avviso contrario a quello ora dato: basterà solo accennare i due importantissimi adottati pel Comune di Presicce in data 4 novembre 1873, e pel Comune di Sant' Antonino in data 13 novembre 1874. E più di tutto crediamo opportuno di riportare testualmente le interessanti considerazioni che si leggono in un altro parere del 15 ottobre 1872 emanato a proposito di un ricorso del Comune di Cotrone: « Considerando che l'ordine dato dal Consiglio scolastico al Comune di ristabilire le quattro classi delle scuole e rimettere in ufficio i maestri, non può tener luogo dell'invito che la legge vuole si facesse dalla Deputazione provinciale prima di fare d'ufficio alcuna allocazione per spese obbligatorie; perocchè ammettendo una simile equipollenza, ne seguirebbe che nei più dei casi nei quali i Comuni credono di non essere obbligati ad una spesa quando l' Amministrazione speciale, che vi sopraintende, dopo aver comunicato al Comune le sue risoluzioni avesse chiesto alla Deputazione provinciale l'allocazione d'ufficio, si dovrebbe sempre ritenere per inutile lo invito che la legge vuole che sia fatta dalla Deputazione: il che sarebbe non solo *contrario alla lettera*, *ma alla ragione della legge*, la quale nella materia delle spese obbligatorie commise alla Deputazione provinciale la esecuzione d'ufficio, non come organo passivo dell'Amministrazione, ma come un'Autorità proteggitrice dell'interesse dei Comuni, la quale provvede con cognizione dei vari diritti ed obblighi dei medesimi: onde l'udire i Consigli comunali, prima di emettere le sue decisioni in proposito, è per la Deputazione provinciale un obbligo imprescindibile per legge. Che a questa massima è stata sempre conforme la giurisprudenza di questo Consiglio, ecc ».

— Quando la Deputazione provinciale è chiamata dal Prefetto a procedere allo stanziamento d'ufficio in un bilancio comunale di alcune somme per spese obbligatorie, deve esercitare il suo ministero nel senso e per gli effetti dell'articolo 141 della Legge comunale, e quindi deve limitarsi a riconoscere puramente se le spese segnalate sono obbligatorie, e in quel caso farne di ufficio in bilancio le allocazioni necessarie; ma non ha facoltà di portarne un apprezzamento per darne o rifiutarne l'approvazione, come è delle spese facoltative, ed in generale di tutte le deliberazioni comunali rassegnate negli articoli 137, 138 e 139 della detta Legge comunale. Quindi se la Deputazione provinciale invece di provvedere al chiesto stanziamento d'ufficio, si è ricusata, non per altra ragione, se non perchè tale stanziamento graverebbe il Comune e i contribuenti di una enorme sovrimposta, è manifesto che con tale deliberazione la Deputazione si è rifiutata di obbedire alla legge, onde ricorre l'applicazione delle disposizioni dell' articolo 232 della Legge comunale, e la deliberazione della Deputazione deve annullarsi a senso dell'articolo 227 della stessa Legge e si deve provvedere in conseguenza ai termini di legge (*Parere del Consiglio di Stato*, 31 *luglio* 1878).

— Essendo la spesa per la levatrice obbligatoria non può il Municipio esimersi da questa spesa, dando incarico di fare il servizio ostetrico ad alcune donne pratiche, ma sfornite di patente. Quindi andati deserti due concorsi, bene opera la Deputazione provinciale, che, dopo avere inutilmente eccitato il Municipio a riaprire il concorso a migliori condizioni, stanzia d'ufficio nel bilancio comunale una maggior somma per questo servigio (Legge comunale e provinciale, art. 141) (*Parere del Consiglio di Stato*, 28 *agosto* 1878).

— Dopo che fu stanziata d'ufficio nel bilancio di un Comune una somma per pagamento di una spesa obbligatoria, non si può compilare pure d'ufficio un ruolo suppletivo di sovrimposta pel pareggio del bilancio, ma devesi anzitutto invitare il Consiglio comunale a designare, entro un congruo termine, i cespiti coi quali intende far fronte alle spese stanziate d'ufficio; salvo a provvedere nei modi di legge in caso di riluttanza o di negligenza per parte del medesimo. Ed ove invece sia stato compilato senz'altro d'ufficio tale ruolo suppletivo, non può il Comune deliberare di sospenderne la riscossione, ma soltanto gli rimane salvo di ricorrere contro siffatto provvedimento (*Parere del Consiglio di Stato*, 30 *maggio* 1879).

— È incompetente l'Autorità giudiziaria a conoscere della azione promossa da un Comune contro lo stanziamento ordinato d'ufficio di una somma nel proprio bilancio, giacchè trattasi di provvedimento meramente amministrativo d'indole tutoria il quale non lede alcun diritto civile o politico del Comune (1) (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma*, 11 *giugno* 1879).

---

(1) Vedi la Sentenza della stessa Corte di Cassazione di Roma, 11 febbraio 1879.

— I debiti dei Comuni verso il Consorzio nazionale sono certi e liquidi, onde non potendosi il Comune esimersi dal pagarli, si presenta legittimo lo stanziamento di ufficio ordinato dalla Deputazione provinciale. Tale è pure lo stanziamento per stipendi di maestre, quando trova giustificazione nella tabella annessa all'articolo 32 della Legge 6 gennaio 1861 per l'istruzione nelle Provincie napoletane e nelle disposizioni della Legge 9 luglio 1876, e negli schiarimenti dati colla circolare del Ministero dell'Istruzione Pubblica del 20 marzo 1879, nº 568 (*Parere del Consiglio di Stato, 13 giugno* 1879).

— Sebbene la Deputazione provinciale per le facoltà che le sono concesse dall'articolo 3 della Legge 14 giugno 1874, abbia un potere discrezionale nell'eliminare e ridurre le spese facoltative prima di autorizzare un Comune ad eccedere il limite legale della sovrimposta, sono però soggette a discussione quelle cancellazioni o riduzioni che sono appoggiate ad erronei criteri ed a meno esatti apprezzamenti. Perciò non si può dire regolare la cancellazione di una somma stanziata in bilancio a titolo di fondo preparatorio per l'impianto della illuminazione, giacchè il sistema di preparare gradatamente i fondi è acconsentito dalle vigenti istruzioni. Così non è regolare la cancellazione della somma per le spese delle elezioni col pretesto che vi si debba provvedere col fondo dei casuali, poichè si tratta di spesa obbligatoria che deve avere in bilancio il suo speciale stanziamento. Non può dirsi neppure regolare la riduzione della somma stanziata per le spese di carta bollata e di cancelleria, se il Comune è vincolato per tale somma col Segretario dal contratto di capitolazione: ed in questo caso si estende la facoltà accordata alla Deputazione provinciale dal citato articolo 3 della Legge 14 giugno 1874. Nemmeno è regolare la riduzione (da lire 200 a lire 50) della somma stanziata per lo sgombro e la nettezza delle vie e delle piazze, e ciò quando il Comune avendo un abitato abbastanza esteso (nel caso, composto di 15 vie), rendesi di tutta evidenza insufficiente la somma ridotta. Infine non può neppure dirsi regolare la riduzione da lire 3500 a lire 800 della somma stanziata per la manutenzione delle strade comunali, e ciò a cagione che la relativa perizia prodotta dal Comune è esagerata: poichè non è con semplici presunzioni che una perizia può essere infirmata (*Parere del Consiglio di Stato, 25 giugno* 1879).

— La Deputazione provinciale non può fare stanziamenti d'ufficio nel bilancio di un Comune per il pagamento di una somma di cui non sia il Comune stesso il diretto debitore. Quando un Comune fa vendere la cauzione dell'esattore per rivalersi di somma ad esso dovuta, ciò che avanza della cauzione stessa non deve considerarsi come fondo di cassa comunale ma bensì come somma che rimane in deposito presso il Municipio. La Deputazione provinciale non può quindi fare degli stanziamenti d'ufficio nel bilancio comunale per le somme che debbono essere pagate colla rimanenza della cauzione (*Parere del Consiglio di Stato, 30 agosto* 1879).

— In caso d'un' obbligazione o d'un diritto civile, la cui cognizione

spetta ai Tribunali ordinari, si può dalla Deputazione provinciale ordinare l'iscrizione d'ufficio in un bilancio comunale della somma occorrente per l'eventuale pagamento del debito: ma non si può da essa autorizzare la spedizione d'ufficio del relativo mandato, finchè il giudizio sul titolo litigioso non sia stato emesso. Dopo la pubblicazione della Legge comunale e provinciale 20 marzo 1865, cessarono di essere obbligatori per i Comuni della Sicilia i ratizzi imposti dalla Legge 16 maggio 1853 per il mantenimento degli uffici provinciali di beneficenza. Quindi la Deputazione provinciale non avrebbe alcuna ragione d'iscrivere d'ufficio in un bilancio comunale una somma per tal titolo, se non risultasse iniziata una contestazione giudiziaria in proposito, molto meno potrebbe d'ufficio ordinare l'emissione del mandato (*Parere del Consiglio di Stato*, 11 *ottobre* 1879).

— È incompetente il Potere giudiziario a conoscere del decreto, con cui fu ordinata l'iscrizione d'ufficio nel bilancio comunale di somma dovuta all'Erario dello Stato dal Comune medesimo. Siffatto provvedimento è di natura meramente amministrativa, cioè di formare ai termini dell'articolo 116, nº 7, alinea della Legge comunale un fondo da tenersi. Frattanto in deposito nella cassa comunale per il pagamento del debito del Comune, ove dal componente potere ne siano riconosciuta la esistenza e la validità. Non è da ritenersi incompetente il Prefetto ad ordinare tale scrizione, quando egli non fa che eseguire un Decreto Reale, emanato dopo che fu annullata la deliberazione della Deputazione provinciale, che erasi rifiutata ad ordinare essa tale iscrizione in conformità dell'articolo 143 della Legge suddetta (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma*, 3 *dicembre* 1879).

— Quando il Comune deve eccedere il limite legale della sovrimposta è conforme alla legge la deliberazione della Deputazione provinciale con la quale nell'accordare l'autorizzazione di eccedere tale limite ha eliminato dal bilancio lo stanziamento fattovi per sussidio alla banda musicale (1) (*Parere del Consiglio di Stato*, 3 *dicembre* 1879).

---

(1) La spesa per le bande musicali è però ammessa quando il Comune non deve eccedere la sovrimposta. Il Consiglio di Stato ha più volte opinato che non si possa impugnare il carattere di utilità generale a siffatta spesa delle bande musicali, in quanto che queste istituzioni possono conferire alla educazione popolare degli abitanti: anzi col parere del 25 agosto 1876 osservò che la spesa del maestro di musica sia meramente facoltativa, pure quando il Comune ha preso a sussidiare in tal modo la crescente istituzione della banda musicale, non si può negare che non abbia assunto un impegno morale verso i suoi amministrati di mantenere quel sussidio, e che perciò tale spesa ha carattere continuativo.

Ciò premesso, crediamo opportuno di riportare le seguenti massime sull'argomento:

« Non cadono sotto il divieto della Legge 14 giugno 1874 quelle spese comunali, deliberate prima dell'applicazione di tale Legge. Sono spese di carattere continuativo il sussidio alla banda musicale e lo stipendio al maestro di musica. Comunque deliberata dal Comune una spesa, senza prefissione di tempo, pure è nella natura stessa della cosa che non s'intendesse di farla per un solo anno, ma almeno per tutto quel tempo pel quale i Comuni possono obbligarsi, senza il compenso della Deputazione provinciale » (*Parere del Consiglio di Stato*, 21 *aprile* 1875).

« La Legge del 14 giugno 1874 non ha nulla innovato circa le spese permesse ai Comuni dalla Legge 20 marzo 1865, poichè anche per la giurisprudenza invalsa sotto l'impero di questa ultima

— Le facoltà discretive attribuite alla Deputazione provinciale per conoscere degli stanziamenti portati nei bilanci comunali ai termini e per gli effetti dell'articolo 3 della Legge 14 giugno 1874, per quanto ampie, non debbono intendersi sconfinate così da potersi esercitare ad arbitrio, e tanto meno al segno di costringere l'Amministrazione comunale che abbia stipulate prima in buona fede un contratto d'opera e colla adesione dell'Autorità competente, a romperlo a mezzo, col rischio di esporsi ad un'azione per danni ed interessi. Che se per quanto deliberato regolarmente il lavoro ed appaltato col *visto* dell'Autorità competente, il Comune fosse pure incorso in qualche irregolarità in tutto il procedimento, questa avrebbe dovuto rilevarsi in tempo opportuno da chi spettava, ma non sarebbe nè giusto, nè conveniente opporla ad opera inoltrata e quasi compiuta, con nessun altro risultamento pratico che di procacciare forse conseguenze più gravi e maggiore danno economico alla Amministrazione del Comune. Tanto più ovvia ed opportuna ricorre questa considerazione, quando consti dagli atti come l'Amministrazione comunale provvedendo così ad un servizio obbligatorio (nella fattispecie l'ampliamento del cimitero e la ricostruzione della stanza o cappella mortuaria) abbia per la maggior parte della spesa fatto fronte con risparmi degli esercizi passati e solo per una porzione abbia dovuto aggravare quella in corso, mentre poi della maggiore spesa è facile la rifusione colla concessione delle sepolture riservate. La Deputazione

---

Legge erano vietate come estranee al mandato delle Amministrazioni municipali le spese che non fossero di utilità pubblica. Essa Legge bensì confermando una massima che già esisteva, ha soltanto statuito espressamente che le spese debbono essere di utilità locale La spesa quindi delle bande cittadine come non era vietata prima, ma non lo è nemmeno dopo la pubblicazione della Legge 14 giugno 1874, poichè i pubblici concerti musicali non servono solo di onesto passatempo, ma sono mezzo di educazione e di civiltà, e recano utilità morale, se non materiale. Cotale spesa per vero potrebbe solo essere proibita, quando la sovrimposta locale eccedesse il limite legale » (*Parere del Consiglio di Stato*, 11 *giugno* 1875).

« Sebbene la spesa del maestro di musica sia meramente facoltativa, pure quando il Comune ha preso a sussidiare in tal modo la crescente istituzione della banda musicale, non si può negare che non abbia assunto un'impegno morale verso i suoi amministrati di mantenere quel sussidio, e che perciò tale spesa ha carattere continuativo » (*Parere del Consiglio di Stato*, 25 *agosto* 1876).

« La spesa del concerto musicale è facoltativa, finchè il Comune non eccede il limite legale della sovrimposta: ma quando si vuole obbligare il Comune per oltre un quinquennio, è necessaria l'approvazione della Deputazione provinciale secondo l'articolo 138 della Legge comunale » (*Parere del Consiglio di Stato*, 23 *novembre* 1878).

« Quando un Comune supera il limite massimo della sovrimposta, ed è accertato che un sussidio a favore del Concerto musicale posteriormente alla formazione del bilancio, nel quale già esiste un annuo assegno a favore del concerto stesso, non dipende da precedenti impegni, nè ha carattere continuativo, il Comune medesimo si trova di fronte al divieto stabilito in modo assoluto dall'articolo 3 della Legge 14 giugno 1874. Non regge il dire che, trattandosi di acquisti di strumenti musicali e di ristauri indispensabili coll'esistenza del concerto, tale spesa si debba immedesimare e confondere con quella relativa ad un annuo assegno precedente alla detta Legge e con carattere continuativo, mentre l'assegno stesso non può avere avuto altro scopo, se non quello di supplire alle occorrenti esigenze del concerto: e vero che, se il Comune si fosse addossato l'incarico di aggiungere nel caso di bisogno, altra somma a tale oggetto, questa non si sarebbe ora richiesta a titolo di sussidio, ma sibbene per l'adempimento di un'obbligazione assunta » (*Parere del Consiglio di Stato*, 26 *luglio* 1879).

Vedasi nel nostro *Annuario di giurisprudenza contemporanea amministrativa e finanziaria* il recente parere del 28 maggio 1880 (1880, n° 64, vol. II, parte 3ª).

provinciale disorbita assolutamente dalle sue facoltà avocando a se la gestione di un'opera comunale. Similmente non può restringere gli assegnamenti che dipendano da impegni regolarmente assunti dal Comune (medico condotto, levatrice, procaccia) pel quale sono spese assolutamente obbligatorie nella misura in cui furono fin da principio determinate. Quindi è da accogliere il ricorso che si produce dal Comune contro simile deliberazione della Deputazione provinciale, e devesi concedergli l'autorizzazione ad eccedere nella somma corrispondente la normale della sovrimposta (*Parere del Consiglio di Stato*, 27 *dicembre* 1879).

— Non vale l'eccezione del Comune contro lo stanziamento d'ufficio nel suo bilancio di un debito liquido ed esigibile, che si tratta di un debito di una frazione del Comune anteriormente alla sua aggregazione ad esso Comune, e che perciò essendovi collisione d'interessi fra la frazione ed il Comune si doveva procedere innanzi tutto all'esame della separazione dei bilanci colla nomina di tre Commissari che rappresentassero la frazione: poichè se il debito apparteneva in origine alla frazione, dopo l'aggregazione di questa al Comune ricorrente l'azione dei creditori non poteva esperimentarsi che verso il Comune, salvo nei rapporti tra il Comune e la frazione le ragioni di regresso e rimborso se e come possano competere al Comune. Se la Deputazione provinciale avuto riguardo alle condizioni economiche del Comune ed all'entità del debito per cui era chiamata a provvedere d'ufficio ha creduto sul rifiuto del Comune, di stanziare nel bilancio una parte di quel debito, ed ha autorizzato contemporaneamente la compilazione d'ufficio dei ruoli suppletivi per tale quota sulla imposta dei terreni e fabbricati; tale deliberazione della Deputazione è viziata di nullità, perchè avrebbe dovuto limitarsi allo stanziamento della somma, salvo al Comnne di deliberare intorno ai mezzi onde far fronte al relativo pagamento, e, soltanto nel caso che il Comune non avesse disposto, la Deputazione avrebbe potuto provvedere (*Parere del Consiglio di Stato*, 31 *dicembre* 1879).

— Per l'espressa disposizione dell'articolo 520 del Codice di Procedura Civile, il ricorso in cassazione (che la lettera *A* dichiara un mezzo straordinario) non sospende la esecuzione della sentenza, salvi i casi eccettuati dalla Legge; epperciò la sentenza della Corte d'Appello essendo un titolo esecutivo a senso dell'articolo 116, n° 7, della Legge comunale la Deputazione provinciale esercita con pieno diritto le facoltà a lei conferite dagli articoli 141 e 142 della Legge stessa, ordinando lo stanziamento in bilancio delle somme dovute in esecuzione della detta sentenza e quindi il rilascio dei relativi mandati di pagamento (1). Sui motivi di merito

(1) Il Consiglio di Stato ha con parecchi pareri stabilito la massima che non è ammissibile il ricorso di un Comune contro lo stanziamento d'ufficio nel bilancio comunale di un debito riconosciuto da una sentenza d'appello, non reggendo la ragione che sia ancora vertente il giudizio in cassazione, perchè la sentenza di appello è un titolo esecutivo a senso dell'articolo 116 della Legge comunale.

addotti da un Comune ricorrente contro gli stanziamenti fatti dalla Deputazione provinciale per giustificare nella fattispecie, così il licenziamento del medico condotto, come le azioni sostenute nei vari gradi di giurisdizione, non deve interloquire l'Autorità amministrativa, essendo essi già devoluti all'Autorità giudiziaria (*Parere del Consiglio di Stato*, 16 *gennaio* 1880).

Articolo 142.

Quando la Giunta municipale non ispedisca i mandati, o non dia eseguimento alle deliberazioni approvate, ovvero essa od il Consiglio comunale non compiano le operazioni fatte obbligatorie dalla legge provvederà la Deputazione provinciale, salvo quelle concernenti l'Amministrazione della Provincia.

Commenti.

Quando la Deputazione provinciale intendesse di eseguire un pagamento a carico del bilancio comunale, deve prima verificare se nel bilancio stesso havvi stanziata la relativa somma, giacchè in caso contrario dovrebbe anzitutto fare l'allocazione d'ufficio, di cui nell'articolo precedente, e poscia staccare il mandato.

Trattandosi di credito di un Comune verso un altro Comune, pel rimborso di spese obbligatorie imposte dalla legge, il Comune creditore non può valersi dei mezzi privilegiati di cui all'articolo 123, nè può rivolgersi ai Tribunali, ma, a senso degli articoli 141 e 142, deve ricorrere alla Deputazione per lo stanziamento d'ufficio nel bilancio del Comune debitore delle spese in questione, e pel successivo rilascio del mandato, quando la Giunta municipale non vi provveda (Vedasi l'art. 232).

Giurisprudenza.

Non compete alla Deputazione provinciale di provvedere, a senso dell'articolo 142 della Legge comunale, in caso di omissione o ritardo per parte dell'Amministrazione comunale nel procedere alle operazioni affidate ai Comuni, per la formazione e revisione dei registri di popolazione. Tale facoltà appartiene invece al Prefetto, a senso dell'articolo 145. Le operazioni su cui deve provvedere la Deputazione provinciale, giusta il disposto dell'articolo 142, sono quelle che le Giunte municipali dovrebbero compiere per propria attribuzione, o quale Potere esecutivo dei provvedimenti deliberati dai Consigli comunali: per tutte le altre operazioni comunali non affidate tassativamente alle Giunte, nel limite però dell'esecuzione, deve tenersi responsabile il Sindaco come ufficiale del Governo e capo dell'ufficio comunale, e nelle medesime la Deputazione provinciale non avrebbe ingerenza, la quale solo si deve dire affidata al Prefetto che come capo della Provincia deve sorvegliare al buon andamento degli uffici. Ciò è specificatamente indicato nell'articolo 145 della Legge comunale in cui si stabilisce che il

Prefetto, in caso di omissione per parte degli uffici comunali, nel disimpegno delle loro incombenze, può inviare a loro spese un Commissario sul luogo per la spedizione degli affari in ritardo. La negligenza nel preparare i registri di popolazione da rivedersi, non alla Giunta, sibbene all'ufficio comunale è attribuibile, poichè in siffatta operazione la Giunta è solo chiamata ad assistere il Sindaco (*Parere del Consiglio della Prefettura di Porto Maurizio*, 25 *gennaio* 1866).

— Giusta le disposizioni del Regio Decreto, 26 luglio 1865, è obbligatoria pei Comuni la consegna agli agenti delle tasse dei registri catastali. Qualora i Comuni si rifiutino a fare la detta consegna, deve provvedere d'ufficio la Deputazione provinciale ai termini dell'articolo 142 della Legge comunale. Se la Deputazione provinciale si rifiuti di farlo, la relativa deliberazione, essendo contraria alla legge, dev'essere annullata (*Parere del Consiglio di Stato*, 2 *maggio* 1868).

— In caso di rifiuto della Giunta e del Consiglio comunale di procedere alla revisione della lista, vi procede la Deputazione provinciale, ai termini dell'articolo 142 della Legge comunale, non essendo applicabili a ciò gli articoli 145 e 232 (*Parere del Consiglio di Stato*, 20 *gennaio* 1869).

— Trattandosi di un debito annuale derivante da un pubblico contratto, osservato per lunghi anni dal Comune, può a buon diritto la Deputazione ritenerlo esigibile fino a che non vi è lite mossa dal Comune, ed anche in caso di lite può sempre procedere allo stanziamento. Ma non potrebbe sentenziare sul merito dichiarando tenuto il Comune al pagamento del debito in contesa, ed ordinare il pagamento. Il provvedimento della Deputazione deve essere limitato allo stanziamento in bilancio della somma dovuta, salvi i provvedimenti ulteriori, ai termini dell'articolo 142, e senza pregiudizio delle ragioni del Comune da esperirsi davanti i Tribunali (*Parere del Consiglio di Stato*, 14 *settembre* 1869).

— Quando una strada, già provinciale, sia stata per Regio Decreto esclusa dal novero di queste, la spesa pel mantenimento e per l'uso della medesima ricade a carico dei Comuni che attraversa. Quando un Comune si rifiuti a sostenere questa spesa, rettamente opera la Deputazione provinciale invitandolo prima ad iscriverla nel suo bilancio e a ridurre le spese facoltative ed obbligatorie che si riconoscono eccedenti al bisogno, e quando il Comune si mantenga riluttante, stanziandogli essa nel bilancio il fondo corrispondente, riducendo il fondo delle impreviste ed altre spese facoltative, disponendo per la riscossione di nuove tasse e aumentando a pareggio la sovrimposta fondiaria. Per l'obbligo generale anzidetto, è inattendibile quindi il ricorso che si proponga dal Comune contro questi provvedimenti dell'Autorità tutoria, mentre gli rimane sempre aperto il modo di alleviare le sue finanze col prendere l'iniziativa della costituzione di un Consorzio cogli altri interessati, e coll'aderire ad altre proposte che gli si facciano dalla Provincia. Proponendosi questo ricorso, non può discutersi sulla questione della classificazione della strada, mentre ciò è regolato da un procedimento speciale già compiuto e chiuso col Regio Decreto,

e si è quindi di fronte ad uno stato legale di cose. La tassa sugli animali da tiro, imposta nella specie dalla Deputazione provinciale, non costituisce un indebito peso ai proprietari di essi che già debbano concorrere alle opere di costruzione di strade obbligatorie; mentre la tassa stessa non infirma gli obblighi che essi hanno per la prestazione delle quattro giornate all'anno in virtù di altra legge, e non li aggrava oltre le loro forze. Nè può dirsi che la Deputazione provinciale abbia da curare un interesse della Provincia nel provvedere al mantenimento di detta strada e siasi così nel caso del conflitto di interessi di cui all'articolo 142 della Legge comunale, mentre col Regio Decreto di classificazione, la Provincia era stata precedentemente prosciolta dal dovere di conservarla (*Parere del Consiglio di Stato*, 4 *aprile* 1879).

— Non è conveniente che la Deputazione provinciale spedisca un mandato coattivo di pagamento a carico di un Comune per una spesa controversa, precludendogli la via di difendere in giudizio i diritti che esso creda derivargli dalla violazione a suo danno di un contratto, poichè altrimenti la Deputazione, costringendo il Comune al pagamento, lo obbligherebbe a rendersi attore, ed agire in rivendicazione, quando per la natura dei fatti esso dovrebbe essere convenuto a far valere quelle eccezioni che creda competergli. Quindi in tali circostanze l'Autorità amministrativa deve astenersi da ogni provvedimento, e lasciare che le parti facciano valere in opportuna sede di giudizio le rispettive loro ragioni (*Parere del Consiglio di Stato*, 14 *maggio* 1879).

— Quando il Consiglio comunale prende una deliberazione, con la quale stabilisce di non ritenersi obbligato al pagamento di una somma, se il Prefetto ritiene invece che quella somma debba pagarsi, deve provocare lo stanziamento di ufficio dalla Deputazione provinciale, ma non deve annullare la deliberazione (*Parere del Consiglio di Stato*, 30 *agosto* 1879).

— Non è giustificabile la riluttanza di un Comune a pagare *a conti* all'appaltatore di un'opera pubblica con pretesto che l'opera non è collaudata, quando col contratto d'appalto vengono stabiliti tali pagamenti. La Deputazione provinciale in questo caso opera legittimamente emettendo i relativi mandati di ufficio sul fondo appositamente iscritto nel bilancio comunale (*Parere del Consiglio di Stato*, 13 *settembre* 1879).

— Se la Giunta comunale non si è curata di far inscrivere l'ipoteca convenuta sui beni dati in cauzione dall'esattore, e se per tale trascuranza del Municipio tali beni sono stati venduti e già se ne operò la trascrizione a beneficio del compratore e se il ricevitore provinciale domandò ed ottenne il sequestro sugli aggi spettanti all'esattore senza che il Comune vi si opponesse, e si è dovuto inviare sul luogo un sorvegliante, la indennità dovuta a costui deve far carico al Comune; salvo al Consiglio comunale di tenerne responsabili gli amministratori, ai quali era domandato di garantire efficacemente l'azienda comunale. Quindi è regolare il provvedimento della Deputazione provinciale, che, sul rifiuto del Comune, ha stanziato d'ufficio nel bilancio la indennità dovuta al sorvegliante (*Parere del Consiglio di Stato*, 4 *ottobre* 1879).

— Un Comune, allo scopo di evitare lo stanziamento d'ufficio della spesa di riparazione di una strada, non può ricusare la proprietà di essa solo perchè non trovasi inscritta nell'elenco delle strade comunali obbligatorie, quando sta il fatto che la strada apparisce aperta al pubblico e frequentata, onde se ancora vicinale per lo meno vi è presunzione di servitù pubblica; nel qual caso potrebbe il Comune essere tenuto a concorrere alla spesa di riparazione per l'articolo 51 della Legge sui lavori pubblici. Nella incertezza della proprietà della strada e nella certezza della necessità ed urgenza del riparo, non fosse altro che per ragione della sicurezza del passaggio, il Comune non può dispensarsi dal provvedere ai termini di legge, salvo a far ricadere la spesa in tutto o in parte su chi di ragione per via di regolare procedimento. Pertanto lo stanziamento d'ufficio deve ad ogni effetto essere mantenuto, affinchè al Comune od in caso di rifiuto alla Deputazione provinciale, ai termini dell'articolo 142, non manchino i mezzi per provvedere ad un servizio obbligatorio (*Parere del Consiglio di Stato*, 4 *ottobre* 1879).

— Autorizzato dal Consiglio comunale che l' unico revisore dei conti, che non avesse rifiutato l'incarico, si fosse valso dell'opera di un contabile, s'intende di avere anche autorizzata la spesa pel compenso dovuto al contabile medesimo. Da ciò consegue un'obbligazione civile tra il Comune ed il contabile, ma non perciò la Deputazione provinciale ha competenza di liquidare essa il compenso dovuto al contabile e di trarre il mandato relativo di pagamento, tanto più qualora il Comune abbia sollevato contestazioni sulla importanza e sulla durata dell'opera del predetto contabile. La competenza della Deputazione provinciale in applicazione dell'articolo 142 della Legge comunale è relativa allo stanziamento di ufficio nei bilanci comunali delle spese ritenute obbligatorie, comunque non siano definitivamente liquidate e ne penda contestazione davanti i Tribunali e si estende a trarre mandati di pagamento solo per le spese obbligatorie liquide ed immutabili (*Parere del Consiglio di Stato*, 4 *ottobre* 1879).

— La questione che insorga fra la Deputazione provinciale e un Comune a proposito della spesa di ricovero nell' ospizio degli esposti di un fanciullo, legittimato poi per *subsequens matrimonium*, senza che dal Comune che dispose il ricovero siasi notificata all'Amministrazione dello stabilimento la seguìta legittimazione, donde dalla Provincia si faccia richiamo al Codice Civile, non è una di quelle questioni che si possano decidere amministrativamente, in quanto che il pronunciarsi sull'applicabilità nella specie degli articoli 1151 e 1152 del Codice Civile che si invochino, rientra nella esclusiva competenza dell'Autorità giudiziaria. Indipendentemente da tale riflesso, la Deputazione provinciale, essendo in causa propria deve attenersi al disposto dell'articolo 142 della Legge comunale che a riguardo dei Comuni, le vieta di provvedere in ciò che concerne l'Amministrazione della Provincia (*Parere del Consiglio di Stato*, 4 *ottobre* 1879).

— La Deputazione provinciale non ha facoltà di approvare gli atti dei

Comuni relativi alla tutela deferitale dalla legge, quando tali atti riguardano direttamente l'interesse della Provincia. Perciò la deliberazione comunale, colla quale si stabilisce di contrarre un mutuo passivo per pagare un debito del Comune verso la Provincia, deve essere approvata con Decreto Reale (1) (*Parere del Consiglio di Stato*, 18 *ottobre* 1879).

— Lo stanziamento d'ufficio che si faccia dalla Deputazione provinciale della quota dovuta dal Comune alla Provincia pel contributo spettantegli sulla costruzione delle strade provinciali in esecuzione della Legge 27 giugno 1869, è manifestamente uno di quegli atti tutorî concernenti l'Amministrazione comunale e provinciale che, in ordine all'articolo 142 della Legge comunale 20 marzo 1865 escono dalla competenza della Deputazione, e devono essere, quando ne sia il caso, ordinati, secondo la giurisprudenza vigente, dall'Autorità Reale. Il Consorzio stabilito dalla Deputazione pel riparto del contributo assegnato dal Consiglio provinciale fra i Comuni interessati, è diventato definitivo se i Comuni non ricorsero al Governo del Re secondo l'articolo 46 della Legge sui lavori pubblici ed entro il termine ivi prescritto. Non è quindi ammissibile che per effetto di richiami mossi al Consiglio provinciale dai Comuni stessi, la Deputazione ritorni sui suoi passi, e con un nuovo quadro di riparto chiami a concorrere altri Comuni che prima erano stati lasciati in disparte. Perocchè la facoltà data alla Deputazione provinciale dalla Legge 27 giugno 1869 di farsi insieme promotrice e ordinatrice di un Consorzio di Comuni pel riparto del contributo ad una strada provinciale, fu una facoltà straordinaria, che, una volta spesa, non sembra possa essere usata di nuovo, per modificare un atto diventato definitivo. Sul principio e sulla misura di un nuovo riparto non può risolversi se non dietro proposta del Ministro dei Lavori Pubblici ai termini precisi dell'articolo 46 della Legge sulle opere pubbliche (*Parere del Consiglio di Stato*, 29 *ottobre* 1879).

— Deve annullarsi, come contrario alla legge, il provvedimento della Deputazione provinciale con cui ha emesso un mandato d'ufficio, a carico di un Comune, pel pagamento delle indennità dovute ad un commissario inviato dal Sotto-Prefetto per ritirare alcuni documenti relativi all'acquisto del terreno occorrente alla costruzione del cimitero: e ciò quando è dimostrato che la non fattasi trasmissione di tali documenti non era imputabile all'ufficio comunale e derivava dal ritardo da parte del conservatore delle ipoteche a rilasciare i certificati ipotecari, ed è provato che il Prefetto ed il Sotto-Prefetto conoscevano che questa e non altra era la causa

(1) Il Prefetto di Pisa aveva sollevato il dubbio se per analogia l'articolo 142 della Legge comunale possa estendersi a tutti i casi indistintamente in cui l'Amministrazione provinciale sia interessata, e non solamente a quelli in cui insorga tra la Provincia ed il Comune un vero e proprio conflitto d'interessi.

Conveniamo pienamente col parere emesso dal Consiglio di Stato dovendo l'applicazione del detto articolo 142 estendersi a tutti i casi in cui la Provincia sia interessata, non essendo concepibile che chi esercità la tutela di una persona o d'un ente morale qualsiasi abbia facoltà di approvare atti relativi alla tutela stessa e che direttamente riguardino il proprio interesse.

della ritardata trasmissione (*Parere del Consiglio di Stato*, 17 *dicembre* 1879).

— Quando esista conflitto fra gli interessi della Provincia e quelli del Comune, trattandosi per esempio di spese per opere pubbliche da eseguirsi col concorso della Provincia, nè la Deputazione provinciale, nè tanto meno il Prefetto possono provvedere allo stanziamento d' ufficio pel titolo predetto nel bilancio del Comune, occorrendo a ciò un Decreto Reale (Art. 142 della Legge comunale). Debbono quindi annullarsi tanto il decreto del Prefetto, quanto le relative deliberazioni della Deputazione provinciale (*Parere del Consiglio di Stato*, 24 *marzo* 1880).

— Quando un debito liquido di un Comune fu regolarmente iscritto nel bilancio, e fu emesso mandato d' ufficio di pagamento a favore del creditore, questi se non può ottenere nei modi ordinari la esazione del mandato, o può ricorrere all'Autorità governativa, perchè invii un commissario sul luogo, o può sequestrare in via civile la somma in mano dell'esattore del Comune. Ogni altro sistema anche raccomandato da ragioni di speditezza e di economia è contrario alla legge (1) (*Parere del Consiglio di Stato*, 14 *aprile* 1880).

Articolo 143.

Contro le decisioni delle Deputazioni provinciali i Consigli comunali e i Prefetti potranno ricorrere al Governo del Re, il quale provvede con Decreto Reale, previo il parere del Consiglio di Stato.

Commenti.

Ove un Comune presentasse al Prefetto una deliberazione portante ricorso al Re, a senso del surriferito articolo e dell'articolo 231, il Prefetto non può arrestarne il corso nè per difetto di forma, nè per violazione di legge, spettando al Governo del Re la decisione sulla forma, sull' osservanza di legge e sul merito.

In pratica ed anche per disposizioni ministeriali, quando un Comune voglia inoltrare al Governo del Re un ricorso, deve trasmetterlo in via gerarchica, e ciò stante il Prefetto o Sotto-Prefetto accompagneranno il ricorso corredato da quelle informazioni che saranno del caso.

Anche i ricorsi dei Comuni al Re o al suo Governo devono essere muniti del bollo da una lira; e relativamente al termine per la produzione, non avvene designato alcuno, essendo già stato deciso dal Consiglio di Stato, che i ricorsi, di cui all'articolo 143, non sono sottoposti al termine determinato dall'articolo 251.

Si avverta finalmente che il ricorso contro un decreto della Deputazione provinciale, quando questo decreto non sia stato ancora eseguito, produce effetto sospensivo.

---

(1) Vedasi il parere 27 agosto 1879, e i Regi Decreti 17 dicembre 1877 e 13 giugno 1878.

Giurisprudenza.

La Deputazione provinciale non può astenersi dallo esercitare l'ufficio ad essa conferito dalla legge relativamente alle deliberazioni dei Consorzi, le quali in virtù dell'articolo 48 della Legge sulle opere pubbliche sono regolate e rese esecutorie nei modi e colle formalità prescritte ai Consigli ed alle Giunte comunali. Ove si rifiuti di esercitare tale ufficio, è aperta la via del ricorso al Re anche per parte del Prefetto ai termini dell'articolo 143 della Legge comunale (*Parere del Consiglio di Stato*, 8 *gennaio* 1866).

— Secondo i principî generali ai quali si informa la Legge comunale, e per le espresse disposizioni degli articoli 143 e 231, il diritto a ricorrere contro le deliberazioni della Deputazione provinciale per materie riguardanti il Comune, o l'interesse collettivo de' suoi abitanti, appartiene esclusivamente al Consiglio comunale e non può essere esercitato dai privati, ancorchè rivestiti della qualità di Consiglieri comunali. Il riparto dei Consiglieri comunali per borgate è d'interesse collettivo e non individuale de' privati, e perciò non sarebbe ammissibile il ricorso di costoro (*Parere del Consiglio di Stato*, 18 *luglio* 1866).

— I ricorsi al Re contro le decisioni delle Deputazioni provinciali, sono regolati dall'articolo 143, con speciale disposizione, che non fissa alcun termine, sotto pena di decadenza, e non dipendono affatto dall'articolo 251, che provvede per tutti gli altri ricorsi in via gerarchica. Quindi il termine di un mese stabilito nell'articolo 251 pei ricorsi nello stesso contemplati, non si può estendere ai ricorsi, oggetto dell'articolo 143 (*Pareri del Consiglio di Stato*, 16 *aprile e* 18 *settembre* 1867).

— Il Consiglio di Stato ha adottato la massima che per l'articolo 143 della Legge comunale e provinciale il diritto del ricorso contro i decreti della Deputazione provinciale, o del Prefetto, che non approvano o annullano deliberazioni del Consiglio comunale, appartiene esclusivamente al Consiglio comunale, e non può esercitarsi dalla Giunta municipale se non è autorizzata da deliberazione consiliare. Due sole volte, con parere del 12 febbraio 1864 e del 18 luglio 1866, opinò che potesse ammettersi il ricorso della Giunta, quando fosse deliberato *in casi d'urgenza, come di decadenza ai termini, e quando sia impossibile la riunione del Consiglio comunale*. Ma posteriormente, ritornando alla interpretazione precedente, ha sempre ritenuto che non potrebbe la Giunta, nemmeno in via d'urgenza, se non è autorizzata, ricorrere a nome del Consiglio, non potendosi ammettere, quanto a questa facoltà, l'applicazione dell'articolo 94 della Legge comunale, a favore delle Giunte, senza rendere illusoria la disposizione dell'articolo 143, quanto ai Consigli comunali (*Pareri del Consiglio di Stato*, 27 *agosto* 1863, 11 *luglio* 1865, 29 *novembre* 1866, 17 *settembre* 1867, 28 *marzo* 1868).

— Se il Regolamento per la tassa sul bestiame approvato per una Provincia determina che le decisioni in via di appello della Deputazione pro-

vinciale sono definitive, salvo l'azione giuridica contro il risultato dei ruoli, è dovere della Giunta municipale, quando la Deputazione provinciale ha pronunciato sui ricorsi, di uniformarsi alle date decisioni e di procedere alla formazione del ruolo. Pubblicato il ruolo, dove alcuno degli interessati, sia il Comune o gli individui, intenda impugnarne il risultato, non ha altra via che quella di istituire apposito giudizio, davanti al Tribunale competente. Nè può il Comune ricorrere al Re, ai termini dell'articolo 143 della Legge comunale, contro le decisioni della Deputazione provinciale, perchè in questo caso non si tratta di decisione emessa dalla Deputazione provinciale ai termini della Legge comunale, ma sì bene d'una decisione proferita in virtù di funzioni contenziose e indipendentemente affatto dalla tutela comunale (*Parere del Consiglio di Stato, a Sezioni riunite*, 16 *novembre* 1872).

— Merita di essere annullata, perchè contraria alla Legge 14 giugno 1874 ed all'articolo 143 della Legge comunale e provinciale, la deliberazione del Consiglio comunale che stabilisce di sopportare una spesa facoltativa già depennata dalla Deputazione provinciale nell'atto di autorizzare l'eccedenza del limite legale nella sovrimposta senza opposizione da parte del Comune; e se nondimeno tale spesa venisse effettuata, non potrebbero gli amministratori esimersi dalla responsabilità di sostenere personalmente la spesa indebitamente ed illegalmente fatta per qualsivoglia motivo (*Parere del Consiglio di Stato*, 11 *giugno* 1879).

— La Deputazione provinciale nell'esercizio della tutela che la legge le affida fa un apprezzamento discretivo che sfugge ad ogni sindacato quando non sia l'effetto di illegalità, errore od arbitrio. In mancanza di ricorso del Comune non hanno veste legittima gli impiegati a reclamare quando dalla Deputazione provinciale sia stato disapprovato l'aumento dei loro stipendi come spesa obbligatoria revocandosi la relativa deliberazione del Consiglio comunale, anche nel caso in cui questa sia stata vistata dal Prefetto o Sotto-Prefetto (*Parere del Consiglio di Stato*, 26 *gennaio* 1880).

— I ricorsi della Giunta municipale contro le deliberazioni della Deputazione provinciale ai termini dell'articolo 143 della Legge comunale sono inammissibili (salvo i casi di urgenza) se non sono deliberati dal Consiglio comunale quand'anche tutti i Consiglieri li avessero firmati, ma *uti singuli* e fuori delle adunanze legali. Questi ricorsi possono però valere come denuncia a senso dell'articolo 227 della detta Legge. Se la proclamazione dei Consiglieri eletti per parte dell'ufficio elettorale e la pubblicazione dei loro nomi per parte della Giunta municipale chiudono effettivamente lo stadio attivo delle operazioni, la legge però volle che contro gli errori e le illegalità commesse dall'ufficio e dalla Giunta comunale fosse aperta la via per la riparazione; e questa deve pronunciarsi colla Procedura segnata dall'articolo 75 della Legge. Perciò se l'ufficio elettorale non ha adempito al dovere, e non ha esercitato il diritto di considerare come non inscritti i nomi dei candidati ineleggibili, e proclamare i nomi

dei candidati che conseguirono il maggior numero di voti, le Autorità amministrative, cui appartiene di provvedere in via giurisdizionale, nel dichiarare eletti coloro il cui nome successe a quelli degli ineleggibili, fanno ciò che l'ufficio elettorale avrebbe dovuto fare, o non fece perchè non potè fare. Conseguentemente se, per effetto di una sentenza della Corte d'Appello, furono dichiarati ineleggibili due individui a Consiglieri comunali, la Deputazione provinciale applica le disposizioni della legge se accogliendo il ricorso dei due candidati che ebbero il maggior numero di voti li proclama Consiglieri comunali in rettificazione e correzione della lista proclamata dallo ufficio elettorale (*Parere del Consiglio di Stato, 5 maggio* 1880).

Articolo 144.

Nessun Consiglio comunale potrà intentare in giudizio un' azione relativa ai diritti sopra i beni stabili, nè aderire ad una domanda relativa agli stessi diritti, senza averne ottenuta l'autorizzazione dalla Deputazione provinciale nella cui giurisdizione è posto il Comune.

Commenti.

Stante la disposizione di quest'articolo sorse il dubbio se occorra l'autorizzazione della Deputazione, anche quando si tratti di sostenere la lite come convenuto.

Pare potersi rispondere in senso negativo, per la ragione anzitutto che l'articolo 144 usando la parola *intentare* volle assolutamente accennare ad una lite che s'introduce come attore, e poi perchè se il Comune è convenuto, la difesa diventa necessità, e la necessità non vuol legge. Non si deve però tacere che vi sono alcuni che sostengono l'opinione contraria basandosi sulla parola *aderire* che secondo loro significa rispondere giudizialmente, ossia contestare la lite; e sul tenore dell'articolo 150 che usa le espressioni intraprenderanno o sosterranno. Non havvi dubbio che la Deputazione provinciale, essendo chiamata a dare la sua autorizzazione o il suo diniego per sostenere una lite, ha il diritto di richiamare presso di sè tutti gli atti e documenti ed esaminarne il merito, onde rilevare se la lite convenga o no nell'interesse del Comune.

Giurisprudenza.

Intrapresa dal Comune una lite, senza debita autorizzazione, ai termini dell'articolo 144 della Legge comunale, la conseguenza non è la necessità assoluta del giudizio, ma la responsabilità personale degli amministratori (Art. 150 della Legge comunale). Ciò stante, è ricevibile il ricorso in cassazione del Comune per un' azione, relativa a beni stabili, anche quando nel giorno stesso della spedizione della causa non risulti che il

Comune abbia riportato l'autorizzazione della Deputazione provinciale (1) (*Sentenza della Corte di Cassazione di Torino*, 21 *aprile* 1878).

— Possono portarsi ad esecuzione sui beni patrimoniali del Comune le sentenze contro di esso ottenute (2) (*Sentenza della Corte di Cassazione di Napoli*, 15 *luglio* 1878).

— Quando l'Autorità tutoria ritiene essere temeraria una istanza giudiziale, è suo debito di negare l'autorizzazione senza distinguere tra il caso in cui il Comune sia attore e quello in cui sia convenuto (*Parere del Consiglio di Stato*, 31 *dicembre* 1879), del seguente tenore:

La Sezione ha considerato:

Che sebbene la Deputazione provinciale di Roma abbia dichiarato nell'impugnata sua deliberazione, che essendo la causa stata definita anche in giudizio di appello, non era più il caso di deliberare sulla chiesta autorizzazione, appare però dall'insieme di quel documento, che il vero motivo di diniego derivi essenzialmente dal concetto che la stessa Deputazione si ebbe a formare della lite, che il Comune di Anzio vorrebbe portare in cassazione;

Che ciò si rileva dalla considerazione, ove si accenna ai due stadi del giudizio stati definiti con la peggio del Comune sì nella prima che nella seconda istanza, locuzione questa che include abbastanza chiaramente la temerità della lite per parte dello stesso Municipio, ed in conseguenza il rifiuto di autorizzarlo a ricorrere in cassazione;

Che ogni qualvolta l'Autorità tutoria ritiene essere temeraria un'istanza giudiziale, è debito suo di niegare l'autorizzazione senza distinzione fra attore e convenuto, essendo questo appunto il concetto, a cui trovasi informato l'articolo 144 della Legge comunale.

E per questi motivi, avvisa, che il ricorso del Consiglio comunale di Anzio debba essere respinto.

— Il Comune non ha facoltà di annullare e revocare una sua deliberazione colla quale abbia statuito di alienare e ripartire beni comunali,

---

(1) Identica sentenza è quella della stessa Corte di Cassazione di Torino in data 28 giugno 1877.

(2) L'opinione contraria è professata dal Mantellini nell'opera, *I conflitti d'attribuzione in Italia dopo la Legge del* 31 *marzo* 1877 (pag. 90) e nel recente trattato, *Lo Stato ed il Codice Civile*. Può anche vedersi in proposito il ricorso dello stesso Comm. Mantellini alla Corte di Cassazione di Napoli (*La Legge*, III, 1876, pag. 67). Alla sentenza della Cassazione di Napoli fece seguito l'altra della Corte d'Appello di Palermo, che in tema di sequestro su somme riscosse dagli esattori per sovrimposte comunali sostenne il principio contrario a quello propugnato dalla Cassazione napoletana. Ma la contraddizione non è che apparente. Se la esecuzione fosse caduta su beni patrimoniali la Corte di Palermo, come la Cassazione napoletana, avrebbero ritenuto ammissibile su di essi l'esecuzione. Ciò si deduce apertamente dalla semplice lettura della sentenza della Corte di Palermo. Questa però non si mostrò coerente quando si fece a stabilire la inamissibilità del sequestro conservativo in confronto del Comune, dappoichè ammessa, come essa ammette, la esecutorietà sui beni patrimoniali dovrebbe anche ammettere il sequestro conservativo, dacchè non è impossibile il fallimento di un Comune e quindi la perdita delle garanzie del credito, che, ai termini dell'articolo 924 del Codice di Procedura Civile, autorizza il creditore alla dimanda del sequestro conservativo. Non conveniamo neppure colla Cassazione di Napoli nell'ammettere che possa procedersi ad esecuzione su redditi di beni patrimoniali anche quando furono stanziati nel bilancio: dappoichè per quella destinazione essi cessano di appartenere alla persona civile per concorrere alla vita dell'ente politico (Vedasi *La Legge*, II, 1876, pag. 347).

se la deliberazione fu resa esecutoria e ha dato luogo da tempo all'effettivo riparto e alla vendita dei medesimi, sortendo pienamente tutti i suoi effetti giuridici, come avviene per qualunque altro contratto legalmente consumato. Al Comune rimane il diritto, anzi il dovere, di esigere il prezzo dei lotti ceduti nel termine assegnato ai cessionari e l'adempimento per parte loro delle condizioni stipulate nel contratto, ma quando alcuno vi manchi o le violi, il Comune per esperimentare le sue ragioni non ha altra via che quella di adire la giurisdizione ordinaria, conformemente alle prescrizioni dell'articolo 144 della Legge comunale. Parimente non è in facoltà del Comune di provocare, nè di accettare la restituzione delle terre alienate in soddisfazione dei relativi crediti di prezzo, senza esserne autorizzato dall'Autorità tutoria e senza l'autorizzazione per Decreto Reale ai termini della Legge 5 giugno 1850. Se il criterio della convenienza economica che si deduca dall'Autorità tutoria per rifiutare od approvare simile deliberazione del Comune è sempre autorevole, onde difficilmente può indursi il Governo del Re a contraddirlo per il provvedimento di revoca in via gerarchica tranne il caso di manifesta ingiustizia e disorbitanza, tanto più deve mantenersi il rifiuto della Deputazione provinciale quando risulti, come nella specie, consentaneo allo spirito della legge (*Parere del Consiglio di Stato*, 16 *gennaio* 1880).

Riforme.

Alla parola Comune, per ovviare che un Comune stia come attore in giudizio senza avere ottenuta l'autorizzazione della Deputazione provinciale, si dovrebbe aggiungere *prima della inscrizione della causa a ruolo.*

Con un secondo alinea poi si dovrebbe prescrivere che il Pretore od il Pubblico Ministero del Tribunale o della Corte presso cui si introduce una causa nella quale prendono parte i Comuni od i Corpi tutelati, debbono, nel caso che non consti che abbiano questi ottenuta la relativa autorizzazione, sospendere la discussione della causa stessa, informandone tosto il Prefetto della Provincia da cui dipende il Comune o l'ente tutelato, il quale dovrà immediatamente convocare la Deputazione provinciale per dare o rifiutare l'autorizzazione in parola.

Si dovrebbe infine chiaramente disporre con un altro alinea che i Comuni ed i Corpi tutelati debbono sempre ottenere in qualunque stadio del giudizio, tanto se attori, quanto se convenuti, l'autorizzazione suddetta affine d'impedire che per capriccio o per dabbenaggine inizino una lite disastrosa, ingiusta o temeraria o vi persistano dopo di avere avuto una sentenza sfavorevole o vengano impegnati in un giudizio che non possa riuscire loro vantaggioso.

Articolo 145.

Il Prefetto o Sotto-Prefetto potrà verificare la regolarità del servizio degli uffici comunali.

In caso di omissione per parte dei medesimi nel disimpegno delle incombenze loro affidate, potrà inviare a loro spese un commissario sul luogo per la spedizione degli affari in ritardo.

(*Regolamento, art.* 19, *alin.* 3°, *e art.* 44).

Commenti.

L'indennità spettante al commissario governativo assume indubbiamente il carattere di spesa obbligatoria, laonde quando il Comune si rifiutasse di soddisfarla, la Deputazione può stanziarla d'ufficio nel bilancio comunale in base all'articolo 141. È naturale che se questa spesa sarà stata causata per colpa o negligenza del Segretario, il Comune avrà il diritto di risarcirsi di essa a carico del Segretario medesimo.

Giurisprudenza.

L'articolo 145 della Legge comunale è applicabile quando si tratti di verificazione della regolarità degli uffici comunali, e nel solo caso di omissione di incombenze loro affidate. Quindi se un Comune a tempo debito ha trasmessa una copia della relazione trimestrale di visita al carcere mandamentale, ed il Prefetto la respinse perchè fosse rimessa nuovamente in doppio esemplare ciò che non è prescritto da alcuna legge o regolamento, inviando poscia un commissario a ritirarla: qualora il Comune dimostri di averla spedita, sebbene non sia pervenuta all'ufficio di Prefettura, non si può dire che non abbia adempito al suo obbligo. Perciò è illegale il decreto della Deputazione provinciale col quale venne spedito un mandato di ufficio a carico del Comune per pagare le spese del commissario (*Parere del Consiglio di Stato*, 21 *gennaio* 1881).

La Sezione:

Vista la relazione del Ministero dell'Interno in data del 14 novembre ultimo (Div. 3ª, Sez. 1ª, n° 16165) relativa al ricorso del Consiglio comunale di Moggio contro il mandato coattivo emesso a carico del Comune dalla Deputazione provinciale di Udine per il pagamento della spesa occorsa per l'invio di un messo della Prefettura incaricato di ritirare dalla Segreteria comunale la doppia copia della relazione trimestrale della visita alle carceri mandamentali;

Ritenuto in fatto:

Che il Sindaco di Moggio aveva trasmesso a tempo debito alla Prefettura la relazione della visita trimestrale delle carceri mandamentali;

Che il Prefetto con nota del 7 aprile, la rinviò perchè fosse di nuovo trasmessa in doppia copia non più tardi del 14 aprile;

Che, trascorso questo termine, e fattane indarno nuova sollecitazione, il Prefetto inviò un commissario per ritirare il documento;

Che, lo stesso giorno della partenza del commissario, giunse la doppia copia alla Prefettura giustificandosi l'uffizio comunale del ritardo coll'affermare che aveva già soddisfatto alla richiesta del Prefetto fino dal 9 aprile, come provavano i protocolli di spedizione;

Che richiesto il Comune di soddisfare alla spesa occorsa per l'invio del commis-

sario, vi si rifiutò allegando non essere in colpa se le copie trasmesse il 9 non erano giunte alla Prefettura;

Che il Prefetto deferì la vertenza alla Deputazione provinciale, la quale emise mandato di pagamento di lire 19,50 a carico del Comune;

Che contro questo provvedimento ricorre il Comune ritenendolo illegale.

Ha considerato:

Che nelle carceri mandamentali, le quali non hanno uno speciale direttore, il Sindaco locale ne esercita le funzioni;

Che se al Sindaco del Comune di Moggio spettava in questa sua qualità, di inviare al Prefetto la relazione trimestrale sulle carceri mandamentali, ai termini dell'articolo 6 del Regolamento del 27 gennaio 1861; ed a questo obbligo egli corrispose coll'invio al Prefetto di Udine della relazione dell'ultimo trimestre 1879;

Che la doppia copia di tale relazione non è prescritta, per quanto è noto, da nessuna legge o regolamento, tantochè non può ritenersi obbligatoria;

Che la Deputazione provinciale nella sua decisione del 4 maggio 1880, si fonda sugli articoli 142 e 145 della Legge comunale vigente;

Che non è applicabile l'articolo 142 il quale parla di negligenza nel Comune nel compiere operazioni fatte obbligatorie dalla legge, giacchè in tal caso dà alla Deputazione provinciale e non al Prefetto la competenza di provvedere,

Che neppure sembra applicabile il successivo articolo 145 il quale parla di verificazione della regolarità degli uffici comunali, e nel solo caso di omissione di incumbenze loro affidate, autorizza il Prefetto ad inviare un commissario a spese del Comune. Ora nel fatto di Moggio, la doppia copia della relazione carceraria non era un'incumbenza affidata agli uffici comunali, ma piuttosto una richiesta ufficiale del Prefetto che non importasse obbligo indeclinabile per parte del Comune non essendo fondata nè sulle leggi nè sopra regolamenti;

Che perciò l'invio del commissario non sembra giustificato, e la conseguente spesa non può ritenersi obbligatoria per il Comune, tanto da autorizzare l'emissione di un mandato di pagamento coattivo per parte della Deputazione provinciale;

E per questi motivi, avvisa:

Che accolto il ricorso del Comune, il provvedimento della Deputazione provinciale di Udine debba essere revocato.

CAPO VIII

Disposizioni generali per l' Amministrazione comunale

—

Articolo 146.

Saranno soggetti alle pene di polizia sancite dal Codice Penale i contravventori ai regolamenti vigenti, o che venissero formati in esecuzione delle leggi per l'esazione delle imposte speciali dei Comuni, per regolare il godimento dei beni comunali, per l'ornato e la polizia locale ed agli ordini e provvedimenti a ciò relativi dati dai Prefetti, dai Sotto-Prefetti e dai Sindaci.

Commenti.

In base all'articolo sovrariferito, il Sindaco in massima non può procedere all'arresto, ma la sua attribuzione, in caso di mancato amichevole componimento o quando il contravventore ricusasse di presentarsi ad esso si limita a trasmettere al Pretore del Mandamento il verbale constatante la contravvenzione per l'opportuno procedimento. Onde poi il Pretore e le altre Autorità giudiziarie possano conoscere tutti i regolamenti comunali per istruzioni ministeriali è fatto obbligo ai Comuni di rimettere copia dei loro regolamenti, una volta che siano stati approvati, al Pretore, Tribunale e Corte d'Appello da cui dipendono.

Le pene di polizia sono gli arresti e l'ammenda, e sono pene accessorie l'interdizione o sospensione dell'esercizio di una carica od impiego determinato, di una determinata professione, negoziazione od arte, la sorveglianza speciale della pubblica sicurezza, e finalmente l'ammonizione.

Legge 26 gennaio 1865, nº 2134, contenente disposizioni e norme circa il riparto del prodotto delle pene pecuniarie e di altri proventi in materia penale.

Il Senato e la Camera dei Deputati hanno approvato,

Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue:

Art. 1. Il provento delle pene pecuniarie e quello delle oblazioni e transazioni legittimamente approvate appartiene all'Erario nazionale, sempre che si tratti di contravvenzioni alle leggi od ai regolamenti d'interesse nazionale.

Fino a che non sarà unificato il sistema del notariato in tutta Italia, rimarranno in vigore nelle Provincie meridionali le disposizioni della Legge 23 novembre 1819, e del Decreto dell'11 aprile 1829 sulla compartecipazione delle Camere notariali al prodotto delle multe inflitte ai notai.

Art. 2. Alle Provincie apparterrà il prodotto delle pene pecuniarie e delle relative oblazioni o transazioni per contravvenzioni ai regolamenti nell'interesse di una Provincia o di un Consorzio di più Provincie.

Apparterrà ai Municipi il prodotto delle pene pecuniarie e delle correlative oblazioni o transazioni per contravvenzioni ai regolamenti comunali o nello interesse di un Consorzio di più Comuni e quello altresì delle ammende inflitte dai Consigli di disciplina della Guardia Nazionale.

È a carico rispettivo delle Provincie e dei Municipi l'anticipazione delle spese che possono occorrere per l'istruttoria dei relativi procedimenti penali.

Art. 3. Gli agenti governativi scovritori di una contravvenzione punibile con pena pecuniaria appartenente all'Erario nazionale, ne' termini dell'articolo 1, avranno diritto al quarto del prodotto netto della medesima.

Sono però esclusi dal partecipare al prodotto delle multe gli agenti governativi direttamente incaricati dell'applicazione delle leggi a cui si fosse contravvenuto o della relativa sorveglianza sempre quando non siano agenti della forza pubblica o di basso servizio.

Sarà libero ai Comuni e alle Provincie di stabilire nei rispettivi loro regolamenti a favore degli agenti proprî e di quelli dei cointeressati agli introiti dell'Amministrazione comunale o provinciale quell'aliquota che stimeranno conveniente.

Art. 4. Nulla è innovato circa al riparto e la riscossione delle pene pecuniarie per contravvenzioni alle leggi ed ai regolamenti in vigore sulle gabelle, sui dazi, sul marchio dell'oro e dell'argento ed in ordine ai consorzi d'acque.

Art. 5. La riscossione delle pene pecuniarie e delle spese di giustizia, e delle oblazioni appartenenti all'Erario nazionale, è affidata agli agenti delle finanze.

Art. 6. Ai tesorieri provinciali e comunali è commessa la riscossione delle pene pecuniarie, ammende ed oblazioni nell'interesse dei Comuni o delle Provincie nei termini dell'articolo 2.

Art. 7. Gli agenti della riscossione dei tributi diretti ed i tesorieri, camerlenghi od esattori comunali provvederanno alla riscossione delle sovratasse in materia di contribuzioni dirette.

Art. 8. Alla riscossione delle pene pecuniarie e spese di giustizia dovute in conseguenza di giudicati sono applicabili le norme della procedura civile sull'esecuzione delle sentenze.

Alle pene pecuniarie poi, spese di giustizia ed oblazioni legittime per cui non sia intervenuta sentenza di condanna, saranno applicabili i modi e le norme di procedura stabilite per le tasse di registro.

Art. 9. Per le sovratasse in materia fondiaria dovute in virtù di giudicati sono applicabili le regole della procedura civile sulla esecuzione delle sentenze.

Le dette sovratasse non portate da sentenza, sono pareggiate alle contribuzioni dirette per quanto risguarda i ruoli, i corrispondenti reclami, i modi e le spese di riscossione: il tutto nei termini delle leggi vigenti.

Art. 10. La cancellazione delle iscrizioni ipotecarie per assicurare la riscossione delle pene pecuniarie e spese di giustizia dovute all'Erario nazionale sarà, allorquando l'obbligazione si troverà estinta, eseguita sull'istanza dell'interessato, previa autorizzazione in forma amministrativa del direttore del Demanio e delle tasse, e previo parere del Procuratore del Re presso il Tribunale del Circondario ove risiede lo stesso direttore.

Art. 11. Sono abrogate le disposizioni delle Leggi e Regolamenti contrari alla presente.

Ordiniamo che la presente, munita del Sigillo dello Stato, sia inserta nella raccolta ufficiale delle Leggi e dei Decreti del Regno d'Italia, mandando a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come Legge dello Stato.

Dato a Torino addì 26 gennaio 1865.

VITTORIO EMANUELE

Il Ministro Guardasigilli
VACCA.

QUINTINO SELLA.

Giurisprudenza.

Le pene sancite dall'articolo 146 della Legge comunale si applicano virtualmente anche alle contravvenzioni a ordini e provvedimenti relativi alla pubblica igiene dati dai Sindaci in virtù dell'articolo 104.

— Per virtù degli articoli 104 e 146 della Legge comunale i Sindaci non solo possono ma debbono provvedere per tutto ciò che riguarda l'igiene pubblica, ed i contravventori ai loro ordini vanno soggetti alle pene di polizia sancite dal Codice Penale. In ordine a ciò la Cassazione di Torino con sentenza 31 luglio 1866, ritenne pure potere il Sindaco prendere tali

provvedimenti di concerto ed insieme alla Giunta municipale. « ..... Attesochè, essa diceva, il sostenere che l' avviso 20 ottobre 1864 su cui si poggia la sentenza denunciata sia parimente emanato dalla Giunta municipale, cui sia rimasto estraneo il Sindaco è una supposizione legalmente impossibile imperocchè la Giunta non può adunarsi, e prendere alcuna deliberazione senza il concorso del Sindaco: questi avrebbe potuto senza consultare la Giunta, dare da se solo un simile provvedimento; ma dall'averla consultata, e fatta figurare nell'avviso, non tolse all'avviso medesimo intestato, firmato e notificato dal Sindaco la natura di provvedimento emanato dal Sindaco stesso ». Il Consiglio di Stato invece, col parere 6 dicembre 1871, ritenne che al Sindaco spetti sempre esclusivamente, e non mai alla Giunta, nè al Consiglio comunale, di fare i provvedimenti contingibili di urgenza, di cui all'articolo 104 della Legge comunale.

— La Corte di Cassazione di Firenze, con sentenza 15 febbraio 1868 in causa Capecchi ed altri, aveva già deciso conformemente alla sopra riportata sentenza. In questa causa la prefata Corte disse ancora: « Bene quindi e rettamente decide la sentenza che nelle contravvenzioni a siffatti ordini e provvedimenti igienici dati dal Sindaco, desumendo la penalità del citato articolo 146, applica gli articoli 35, 37 e 63 del Codice Penale italiano » (1).

— L'articolo 146 della Legge comunale e provinciale assoggettando alle pene di polizia sancite dal Codice Penale italiano i contravventori agli ordini e provvedimenti dati dai Sindaci in materia concernenti la polizia locale, virtualmente comprende anche le contravvenzioni agli ordini o provvedimenti che riguardano la pubblica igiene o polizia sanitaria; per i quali, a norma dell'articolo 104 della stessa Legge appartiene ai Sindaci di farli eseguire (*Sentenza della Corte di Cassazione di Firenze*, 12 *dicembre* 1873).

— Le contravvenzioni agli ordini dati ai Sindaci conformemente all'articolo 146 della Legge comunale sono di azione pubblica, siccome quelle che entrano nella categoria generale delle contravvenzioni risguardanti l'ordine pubblico (Codice di Procedura Penale, art. 330), e non occorre autorizzazione del Consiglio comunale al Sindaco per stare in giudizio contro il contravventore (*Sentenza della Corte di Cassazione di Firenze*, 8 *gennaio* 1875).

---

(1) Notiamo a schiarimento di fatto che il Capecchi ed altri furono condannati dal Pretore di Pontedera per trasgressione all'articolo 146 della Legge comunale per non avere ottemperato alla intimazione loro amministrativamente fatta dal Sindaco « di provvedere nel termine di giorni dieci di latrine e scoli di acquaio le rispettive loro abitazioni, giusta il prescritto dell'articolo 51, n° 4, del Regolamento sanitario 8 giugno 1865 ». I medesimi dedussero nel loro ricorso che il fatto loro imputato non era punibile per mancanza di sanzione penale, non essendo stato pubblicato nel territorio comunale alcun regolamento municipale in proposito. Ma la Cassazione ritenne invece che il Sindaco di Pontedera, e come capo del Comune e come ufficiale del Governo avesse dalla Legge non solo facoltà, ma il dovere di ordinare nell'interesse della pubblica igiene, tutti quei provvedimenti da essi reputati necessari ed urgenti; e ricordati gli articoli 97, 103, 104 e 146 della Legge comunale e provinciale, l'articolo 29 della Legge sulla sanità pubblica e l'articolo 51 del relative Regolamento in base ai medesimi respinse il ricorso.

— Nei giudizi di contravvenzione ai Regolamenti municipali non occorrono spese, poichè i verbali costituiscono il titolo della contravvenzione. L'articolo 2 della Legge 26 gennaio 1865 dev'essere inteso nel senso che i Municipi sono tenuti soltanto ad anticipare le spese dei giudizi contravvenzionali, quando sulle eccezioni del convenuto occorre di far luogo ad una istruttoria. Però fra le spese da anticiparsi dai Municipi, non si devono comprendere quelle dei diritti di cancelleria e degli uscieri, le quali sono ripetibili soltanto dal condannato (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma*, 5 *luglio* 1879).

— Non tutte le spese di giustizia, ma solamente quelle di cui ai numeri 1, 2, 3, 6, 7 ed 8 dell'articolo 1° del Regio Decreto 23 dicembre 1865, ed esclusi così i diritti di cancelleria e quelli degli uscieri sono a carico dei Comuni e devono dai medesimi essere anticipate pei procedimenti penali in seguito a contravvenzione ai Regolamenti municipali (1) (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma*, 1° *marzo* 1880).

Articolo 147.

Per l'accertamento delle semplici contravvenzioni ai regolamenti locali basterà sino a prova contraria la deposizione asseverata con giuramento nelle 24 ore, dinanzi al Sindaco, di uno degli agenti del Comune o di uno degli agenti della pubblica forza contemplati nel Codice di Procedura Criminale.

Giurisprudenza.

Per l'articolo 147 della Legge comunale e provinciale il giuramento non è una formalità essenziale al procedimento istruito in base a verbale degli agenti comunali; in ogni modo qualsiasi questione in proposito è tolta di mezzo tostochè l'agente confermi il verbale in giudizio sotto il vincolo del giuramento. Per l'articolo 83 del Regolamento di polizia stradale il Prefetto non ha obbligo di tentare la conciliazione, ma ha la facoltà di accettare le oblazioni del contravventore. Deve ritenersi legale il manifesto del Prefetto, che, in mancanza di legge o regolamento speciale abbia provveduto a regolare la circolazione dei tramways a vapore. Ritenuto che il numero delle vetture attaccate ad un convoglio fosse maggiore di quello consentito dal decreto stesso, deve dirsi consumata la contravvenzione, sebbene una delle vetture non fosse destinata a passeggieri. Nel capo III del Regolamento di polizia stradale devono ritenersi contemplati anche i tramways a vapore (*Sentenza della Corte di Cassazione di Torino*, 23 *luglio* 1879).

---

(1) In senso contrario vedasi la decisione della Corte d'Appello di Brescia, 21 febbraio 1879.

Articolo 148.

Sì prima che dopo la detta deposizione, il Sindaco chiamerà i contravventori avanti di sè colla parte lesa onde tentare la conciliazione. Il verbale di conciliazione acconsentito e firmato da ambe le parti col Sindaco esclude ogni procedimento.

Quando non vi esista parte lesa il contravventore sarà ammesso a fare oblazione per l'interesse pubblico.

L'oblazione sarà accettata dal Sindaco per processo verbale, che avrà lo stesso effetto di escludere ogni procedimento.

Commenti.

La misura dell'oblazione non è determinata e perciò è rimessa alla facoltà del contravventore, quando si tratta del solo interesse pubblico, senza che vi sia intervento della parte lesa. È però naturale che il Sindaco non accetterà quell'oblazione che possa essere inferiore al danno recato al Comune, o alle spese originate dal procedimento di contravvenzione. Il processo verbale dell'avvenuta conciliazione o dell'accettata oblazione sarà steso in carta da bollo da centesimi 50, essendo così prescritto dalla Legge sul bollo.

Giurisprudenza.

L'articolo 148 della Legge comunale e provinciale, che impone al Sindaco di chiamare preventivamente innanzi a sè il contravventore e la parte lesa per tentare fra loro una conciliazione non è applicabile nei casi di contravvenzioni a leggi o regolamenti fatti a nome e nell'interesse generale dello Stato, e tanto meno in materia di tasse od imposte, come quella sul dazio di consumo. Quando il Comune, quale pubblica Amministrazione dopo abbonamento col Governo, assume con esercizio proprio e per mezzo delle sue guardie e dei suoi agenti, legalmente nominati e forniti di divisa, o muniti di distintivo, facilmente riconoscibili, la riscossione dei dazi di consumo, non è applicabile la prescrizione dell'articolo 124 del Regolamento sul dazio di consumo 25 novembre 1866 e 74 del Regolamento 25 agosto 1870, che il nome cioè degli agenti daziari debba essere pubblicato all'albo pretorio del Comune nel quale abbiano ad esecitare le loro funzioni, prima che le assumano, per poter formare validamente processi verbali di contravvenzione. I processi verbali regolarmente redatti giusta le formalità prescritte negli articoli 57 e 58 del Regolamento generale 25 agosto 1870 dalle guardie e dagli agenti daziari dei Comuni, per l'accertamento delle contravvenzioni alla Legge sul dazio di consumo, non hanno bisogno di essere ratificati col giuramento dei verbalizzanti per far fede in giudizio. Anche in materia di contravvenzioni a leggi speciali finanziarie, alla irregolarità dei processi verbali si può supplire con altri mezzi di

prova non vietati dalla legge. L'articolo 11 del Regio Decreto 28 giugno 1866 e l'articolo 14 della Legge 11 agosto 1870 sui dazi interni di consumo puniscono con multa non minore del doppio dazio dovuto, nè maggiore del decuplo, tanto chi in frode della legge introduca oggetti sottoposti alla tassa quanto chiunque, in qualsiasi modo, sottragga o tenti sottrarre gli oggetti al pagamento della tassa dovuta (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma, 2 aprile* 1880).

Articolo 149.

Non riescendo l'amichevole componimento, i processi verbali asseverati, come nell'articolo 147, saranno immediatamente trasmessi dal Sindaco, per l'opportuno procedimento, al Giudice di Mandamento che ne spedirà ricevuta.

Commenti.

Questo articolo, quantunque usi la parola immediatamente, non assegna al Sindaco alcun termine per la spedizione al Pretore degli atti di contravvenzione. Per verità sarebbe stata cosa opportuna la destinazione di un termine fisso e breve, e per la spedizione degli atti e per la definizione del giudizio, perchè alla violazione dei regolamenti segua subito la pena a miglior salvaguardia e prestigio della legge.

Articolo 150.

Gli amministratori comunali che intraprenderanno o sosterranno lite, quando la relativa deliberazione non sia stata approvata ai termini della presente Legge, saranno responsabili in proprio delle spese e dei danni cagionati dalla stessa lite.

Commenti.

Gli amministratori comunali sono chiamati a responsabilità quando avessero ad intraprendere o sostenere liti, per le quali fosse per occorrere la approvazione prescritta dalla Legge o in altre parole le liti contemplate dall'articolo 144. Quantunque chi rappresenta il Comune in giudizio sia il Sindaco, in base all'articolo 102, nº 9, pure la responsabilità cadrà non soltanto su di lui, ma anche sull'intero Consiglio, quando questo avesse autorizzato il Sindaco a stare in giudizio senza ulteriore autorizzazione provinciale.

La giurisprudenza ha ritenuto che una lite in corso senza l'autorizzazione della Deputazione provinciale abbia a procedere, salvo appunto gli effetti dell'articolo 150.

Giurisprudenza.

Deve ritenersi come nullo e di nessun effetto l' appello interposto dall'Assessore anziano nell'interesse del Comune, allorquando il Sindaco siasi

rifiutato di addivenire a questo atto (1) (*Sentenza della Corte d' Appello di Genova*, 7 *marzo* 1879).

Articolo 151.

In caso di scioglimento del Consiglio comunale, l'amministrazione del Comune verrà provvisoriamente affidata ad un Delegato straordinario nominato dal Re a carico dell'Erario comunale.

Questo Delegato eserciterà le attribuzioni della Giunta municipale.

Esso presiederà pure l'ufficio provvisorio per le nuove elezioni.

(*Regolamento, art.* 29).

Commenti.

Avendo il Delegato straordinario tutte le attribuzioni della Giunta, non havvi dubbio che ha eziandio quelle del Sindaco, stante che nella Giunta è pur compreso il Sindaco (Art. 12).

E per conseguenza il regio Delegato ha pure i doveri e le facoltà sancite dagli articoli 102 e 103.

Si domanda se in casi d'urgenza il Delegato straordinario possa dare i provvedimenti che sono di spettanza del Consiglio. A questa domanda si risponde in senso affermativo quando vi concorrano gli estremi di un'urgenza tale da poter applicare l'articolo 94.

Giurisprudenza.

Il Delegato straordinario che nel caso di scioglimento del Consiglio comunale amministra il Comune, ha per l' articolo 151 della Legge comunale i poteri che avrebbe la Giunta. Non può dunque determinare che

---

(1) A proposito di liti il Consiglio di Stato col parere del 30 agosto 1878 stabiliva che l' articolo 150 della Legge comunale, che rende responsabile in proprio dei danni e delle spese gli Amministratori comunali che intraprendano o sostengano una lite quando la relativa deliberazione non è stata approvata, si applica soltanto alle liti per le quali occorre che ai termini della legge stessa, la relativa deliberazione debba venire approvata; che tale articolo non è applicabile quando la Giunta municipale procedendo d'urgenza in nome del Consiglio comunale, ha promosso una lite per la quale non abbisognava l'approvazione; che non si può dire che sia causa di nullità la partecipazione dei membri della Giunta alla votazione del Consiglio per la ratifica dell'operato della Giunta stessa, poichè non avrebbero nella deliberazione i membri della Giunta avuto un interesse personale diverso da quello che ciascun Consigliere poteva avere nel giudicare della convenienza della lite; che se però risulta che la lite era stata iniziata da uno degli Assessori funzionante da Sindaco, dietro deliberazione della Giunta di contrarre un prestito per far fronte alle relative spese; e se la Giunta con successiva deliberazione approvò l'operato del f. f. di Sindaco e dichiarò di voler dividere con esso ogni responsabilità; e se il Consiglio comunale venne chiamato a ratificare l'operato della Giunta dopo una sentenza di condanna del Comune; in questo caso i membri della Giunta non dovevano prendere parte alla deliberazione del Consiglio, perchè avevano anche un' interesse personale e materiale a far ratificare il loro operato, e a liberarsi così dalle spese nelle quali era stato condannato il Comune: ed il Prefetto operò legalmente annullando la deliberazione comunale pel fatto di avervi preso parte i membri della Giunta, influendo col loro voto sulla votazione.

ad un impiegato comunale sia assegnata una pensione di riposo, rientrando ciò nelle attribuzioni del Consiglio comunale (*Decreti della Deputazione provinciale di Napoli*, 15 *gennaio e* 4 *marzo* 1868).

— Il regio Delegato straordinario di un Comune ha diritto al rimborso a carico della finanza comunale, oltre all'indennità giornaliera, delle spese di viaggio che avesse incontrate per recarsi dalla sua residenza al Comune del quale gli fu affidata la temporanea amministrazione. Però tali spese di viaggio devono essere ristrette a quelle sole che riguardano la persona del delegato e non la sua famiglia (*Nota del Ministero dell'Interno*, 2 *aprile* 1873).

— Dal combinato disposto degli articoli 94 e 151 della Legge comunale e provinciale si scorge che il regio Delegato straordinario può in caso di urgenza addivenire alla nomina del Segretario del Comune. Il regio Delegato ne riferirà al Consiglio nella sua prima adunanza, al quale solo e non al Prefetto, spetterà di pronunciare il giudicio sulla effettiva ed imprescindibile necessità ed urgenza della nomina, la quale diverrà allora soltanto definitiva (*Parere del Consiglio di Stato*, 16 *novembre* 1878).

— L'ufficio di regio Delegato straordinario, al quale è assegnata una semplice indennità, non costituisce una funzione od un impiego retribuito con cui l'esercizio dell'avvocatura sia incompatibile. È quindi valido e regolare il ricorso in cassazione firmato da un avvocato che al tempo in cui il ricorso viene interposto, sia in missione di regio Delegato straordinario presso un Comune del Regno (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma*, 1° *febbraio* 1879).

— Se il regio Delegato straordinario reggente un Comune durante lo scioglimento del Consiglio comunale, ponga in attuazione una tassa ordinata dalla Deputazione provinciale come condizione per l' approvazione del bilancio, non può dirsi che ecceda i limiti della propria competenza. Investito dei poteri della Giunta egli ha facoltà d'imporre la tassa, poichè non si tratta di altro che di un provvedimento esecutivo in seguito a decreto della Deputazione provinciale ; e quando pure si ritenesse che qualcuno degli atti, che porta seco l'imposizione di una nuova tassa fosse di competenza del Consiglio, il commissario potrebbe sempre trattandosi di cosa urgente, sostituirsi ad esso. Meriterebbe però censura il Commissario se, nell'attuare la tassa di cui si tratta, si attenesse a norme contrarie a quelle che già fossero state pubblicate con apposito Regolamento (*Parere del Consiglio di Stato*, 23 *agosto* 1879).

— Il regio Delegato straordinario di un Comune può procedere a tutte le incumbenze proprie della Giunta, ed anche ad altre proprie del Consiglio, pel fine di provvedere ai bisogni dell'azienda comunale. Se in via di regola è attribuita dalla legge al Consiglio comunale la creazione dei prestiti e lo stabilire la misura degli interessi relativi, questa regola, come qualunque altra, è sottoposta ad eccezione ogni volta che contingenze gravi possano rendere necessario di comunicare alla Giunta la suddetta attribuzione, pel fine di avere in pronto il danaro occorrente pei bisogni

giornalieri di cassa. Quindi se la Giunta sia incaricata dal Consiglio di trovare danaro a prestito sopra pagherò al tasso che reputa conveniente e di procedere alla rinnovazione dei medesimi, il Consiglio non può, in appresso disdire le relative operazioni, allegando che la Giunta non poteva compierle senza avere una speciale autorizzazione per ciascuna di esse. La Giunta può per propria attribuzione passare alle sopraccennate operazioni ogni volta che siano reclamate dall' urgenza di provvedere giorno per giorno ai mezzi indispensabili a tenere in vita l' Amministrazione municipale. Basta che in simili casi comunichi le prese deliberazioni alla prima adunanza del Consiglio. Tali deliberazioni debbono ritenersi dal Consiglio approvate quando, conosciutele, nessuna parola sorse a disapprovarle. Implica contraddizione il voto di un Consiglio comunale pel quale, intanto che si afferma avere la Giunta proceduto in buona fede coll'accordare un interesse superiore al legale sopra un mutuo conchiuso pel Comune, fa carico al mutuante di usuraio per avere stipulato un tale interesse. Tanto più così è a ritenersi quando la operazione avvenne in tempo in cui, imperversando una crisi monetaria, il prezzo del danaro era salito. Quando un interesse eccedente il legale fu stipulato per scrittura, compete azione per ottenerne il pagamento (*Sentenza della Corte d'Appello d'Ancona, 26 novembre* 1879).

TITOLO TERZO

Dell'Amministrazione provinciale (1)

CAPO I.

Delle Provincie

Articolo 152.

La Provincia è Corpo morale, ha facoltà di possedere, ed ha un'amministrazione propria che ne regge e rappresenta gli interessi.

---

(1) Differenze rimarchevoli tra l' Amministrazione comunale e la provinciale. — Il numero dei membri che costituiscono il Consiglio comunale e che va aumentando, secondo il numero della popolazione può giungere fino ad 80, mentre in un Consiglio provinciale dei più importanti il numero dei membri che lo compongono non oltrepassa quello di 60. Le adunanze consiliari comunali hanno per Presidente il Sindaco, e le provinciali nominano nel loro seno istesso un Presidente oltre un Vice-Presidente, con esclusione del Prefetto, che apre soltanto la sessione in nome del Re, potendo intervenirvi, ma senza voto deliberativo. I Comuni hanno due sessioni ordinarie, e la Provincia una sola che si apre col secondo lunedì di agosto. La durata della sessione dei Consigli è di 30 giorni, quella della Provincia soltanto di 15.

Riforme.

A questo punto facciamo osservare che noi siamo di credere che si debba separare affatto l'Amministrazione comunale da quella provinciale, facendone argomento di due leggi distinte come è in Francia e nel Belgio.

Questo sistema darebbe alla legge, non foss'altro, quella certa omogeneità che le è tanto necessaria.

Articolo 153.

L'Amministrazione d'ogni Provincia è composta di un Consiglio provinciale e di una Deputazione provinciale.

Il Prefetto vi esercita le attribuzioni che gli sono affidate dalla legge.

Articolo 154.

Sono sottoposti all'Amministrazione provinciale:

1° I beni e le attività patrimoniali della Provincia e dei suoi Circondari;

2° Le instituzioni o gli stabilimenti pubblici ordinati a prò della Provincia o dei suoi Circondari;

3° I fondi e sussidi lasciati a disposizione delle Provincie dalle leggi speciali;

4° Gli interessi dei diocesani quando ai termini delle leggi sono chiamati a sopperire a qualche spesa.

Riforme.

Questo articolo sottopone all'Amministrazione provinciale i beni e le attività patrimoniali della Provincia e dei suoi Circondari.

È noto che il Circondario non è un Corpo morale, non ha personalità giuridica, nè rappresentanza propria, nè beni od attività patrimoniali, come la Provincia ed il Comune; ma è invece una semplice circoscrizione amministrativa: per cui è un grave errore il parlare di beni ed attività patrimoniali dei Circondari.

Uno può essere Consigliere di più Comuni, mentre non lo può essere di più Provincie. La sessione ordinaria di un Consiglio comunale non può prorogarsi oltre il termine assegnato dalla legge senza il permesso della Deputazione provinciale e la sessione del Consiglio provinciale può prorogarsi per decisione del Consiglio stesso di 8 giorni. Un Consiglio comunale nella seconda convocazione può deliberare, qualunque sia il numero degli intervenuti, ed il Consiglio provinciale in seconda convocazione non può deliberare se non interviene almeno il terzo dei Consiglieri. Le sedute di un Consiglio comunale per legge sono private, quelle della Provincia, pubbliche. Chi funziona da Segretario nei Consigli del Comune è il Segretario comunale, e nei Consigli provinciali, è un Segretario o Vice-Segretario eletti dal Consiglio stesso tra i suoi membri.

CAPO II
Del Consiglio provinciale

—

Articolo 155.

Il Consiglio provinciale si compone (1):

Di 60 membri nelle Provincie che hanno una popolazione eccedente i 600,000 abitanti;

Di 50 in quelle la cui popolazione supera i 400,000 abitanti;

Di 40 in quelle la cui popolazione eccede i 200,000 abitanti;

Di 20 nelle altre.

Articolo 156.

Il numero dei Consiglieri di ciascuna Provincia è ripartito per Mandamenti.

(*Regolamento, art.* 72).

Articolo 157.

I Consiglieri provinciali sono eletti da tutti gli elettori comunali del Mandamento. Essi però rappresentano l'intiera Provincia.

Articolo 158.

Niuno può essere contemporaneamente Consigliere in più Provincie.

Chi è eletto in due o più Provincie, ovvero in due o più Mandamenti di una stessa Provincia, può optare per uno di essi entro il termine di otto giorni successivi alla proclamazione.

In difetto d'opzione, l'eletto in più Provincie, siede nel Consiglio della Provincia nella quale ottenne un maggior numero di voti; ed ove sia eletto in più Mandamenti di una stessa Provincia, la Deputazione provinciale procede all'estrazione a sorte.

---

(1) Vedansi i decreti del 15 maggio, del 20, 23 e 30 giugno 1867.

Articolo 159.

Alle elezioni dei Consiglieri provinciali si procederà nelle stesse epoche e colle stesse regole e forme fissate per le elezioni dei Consiglieri comunali, facendone però constare con verbali separati.

Riforme.

Che alla elezione dei Consiglieri provinciali si proceda colle stesse regole fissate per la elezione dei Consiglieri comunali sta bene; ma il procedervi nella medesima epoca conduce a gravi inconvenienti.

Ognuno sa che le elezioni dei Consiglieri comunali possono aver luogo dalla fine della tornata di primavera (maggio) a tutto il mese di luglio. Però non in tutti i Comuni di una Provincia ed anche di un Mandamento, le elezioni si fanno nel medesimo giorno: donde accade che nei diversi Comuni di uno stesso Mandamento, nei quali devesi votare per la nomina di un solo Consigliere provinciale, gli elettori sono chiamati all'urna dove in maggio, dove in giugno, dove anche in luglio. Per cui il Comune che vota per l'ultimo, dopo conosciute le altre votazioni, diventa arbitro della scelta.

Per evitare siffatto inconveniente, che non può a meno di dare incentivo a intrighi e maneggi elettorali, si dovrebbe stabilire che le elezioni dei Consiglieri provinciali avvenissero nello stesso giorno e nella stessa ora. Laonde si potrebbero introdurre nell'articolo in esame le seguenti modificazioni:

« Alla elezione dei Consiglieri provinciali si procederà colle stesse regole e forme stabilite per la elezione dei Consiglieri comunali.

Il giorno della votazione per la elezione dei Consiglieri provinciali sarà fissato dalla Deputazione della Provincia sempre nel periodo di tempo accennato dall'articolo 46.

Se la Giunta municipale stabilisce lo stesso giorno per le elezioni comunali, se ne faranno verbali separati ».

Articolo 160.

Compiute le operazioni a termine dell'articolo 73, il Presidente dell'ufficio principale di ogni Comune trasmette immediatamente al Prefetto gli atti dell'elezione.

La Deputazione provinciale in seduta pubblica indicata con manifesto del Prefetto verifica la regolarità delle operazioni, statuisce sui richiami insorti, fa lo spoglio dei voti, proclama a Consiglieri provinciali i candidati che ottennero maggior numero di voti e notifica il risultato della votazione agli eletti.

(*Regolamento*, *art.* 98).

Giurisprudenza.

È conforme alla legge il provvedimento della Deputazione provinciale con cui vien pronunciato l' annullamento delle operazioni elettorali , per essere risultate dallo spoglio le schede superiori di 64 al numero dei votanti, e per essere stata di soli tre voti nello intero Mandamento la differenza tra i due candidati. In fatto di elezioni provinciali la Deputazione provinciale non trae la sua competenza dai ricorsi che le vengono sporti, ma sibbene dall'articolo 160 della Legge comunale che la costituisce siccome complemento del seggio elettorale, e la incarica dello scrutinio dei voti e della proclamazione dei Consiglieri. Bene può quindi la Deputazione provinciale , indipendentemente da ogni ricorso, esplicare la sua competenza ai termini del citato articolo 160 (1) (*Parere del Consiglio di Stato*, 27 *ottobre* 1880).

Articolo 161.

Dalle decisioni della Deputazione potrà essere interposto appello al Consiglio provinciale nella sua prima sessione. Il Consiglio pronuncia definitivamente.

Contro le deliberazioni del Consiglio provinciale non vi ha ricorso ai Tribunali.

Articolo 162.

Non possono essere eletti a Consiglieri provinciali quelli che non possedono nella Provincia, o che non vi hanno domicilio, a mente dell'articolo 19, i minori di 25 anni; gli ecclesiastici e ministri del culto contemplati nell'articolo 25; i funzionari cui compete la sorveglianza delle Provincie, gl'impiegati dei loro uffici, coloro che hanno il maneggio del denaro provinciale o lite vertente colla Provincia; gl'impiegati e contabili dei Comuni e degli istituti di carità, di beneficenza e di culto della Provincia, e coloro infine che trovansi colpiti dalle esclusioni di cui all'articolo 25 delle presente Legge (1).

Giurisprudenza.

Nei rispetti dell'articolo 162 della Legge comunale e provinciale, devono ritenersi come istituti di beneficenza della Provincia , quegli istituti di beneficenza che dalla Provincia sono sussidiati. Quindi deve ritenersi ine-

---

(1) In senso conforme lo stesso Consiglio si pronunciò col parere 14 ottobre 1876.

(2) Pel Reale Decreto 1° settembre 1865, n° 2785, in vece dell'articolo 25 citato in questo articolo, devesi ritenere citato l'articolo 26.

leggibile a Consigliere provinciale l'elettore che copre l'ufficio di Ingegnere-capo dell'Amministrazione dell'ospedale civile e luoghi più uniti, fra i quali è compreso il brefotrofio mantenuto per la massima parte dalla Provincia: e ciò se è dimostrato che tutti gli impiegati e stipendiati dell'ospedale son tenuti a prestare la loro opera in servizio del brefotrofio, il quale retribuisce una somma annua a favore dell'ospedale per concorso negli stipendi, per cui il detto Ingegnere-capo riesce evidentemente impiegato e stipendiato non solo dall'ospedale, ma ben anche del brefotrofio, e perciò di un'Opera pia, alle cui spese concorre in gran parte la Provincia (*Parere del Consiglio di Stato*, 25 *giugno* 1876).

— Se il Consiglio provinciale non ha pronunciato od ha pronunciato irregolarmente sopra un ricorso sulle elezioni provinciali, e se perciò l'Autorità governativa ha dichiarato nulle le deliberazioni emanate in proposito; non ne consegue che il ricorrente, riproducendo il suo ricorso, abbia perduto il diritto di avere una decisione col pretesto che il nuovo ricorso sia stato presentato tardivamente, cioè dopo chiusa la prima sessione del Consiglio provinciale, successiva alla decisione della Deputazione provinciale. Se un ospedale riceve dalla Provincia un sussidio annuo a titolo di *dotazione* volontaria e revocabile, non si può però dire che perciò sia un pio istituto della Provincia; in ispecie se l'ospedale ha rendite proprie, e se non fu provato che una parte delle sue spese ordinarie sono a carico della Provincia. Quindi il Segretario della Congregazione di carità, amministratrice dell'ospedale, non si può dire un impiegato d'un istituto della Provincia, e perciò è eleggibile all'ufficio di Consigliere provinciale (*Parere del Consiglio di Stato*, *a Sezioni riunite*, 4 *luglio* 1879).

— In materia di elezioni provinciali, il fatto del Consiglio provinciale di non aver pronunciato su di un ricorso, o di aver pronunciato irregolarmente, ed il fatto dell'Autorità di aver dichiarato nulle le deliberazioni emanate sul ricorso medesimo dal predetto Consiglio, non possono privare il ricorrente del dritto di avere una decisione sul suo ricorso, e non si può sostenere che la riproduzione del primo ricorso, o l'istanza, perchè su quel ricorso si pronunciasse, sia in legge da riguardarsi come un ricorso nuovo presentato nella seconda sessione, e così tardivamente. Il Segretario della Congregazione di carità, la quale riceve un sussidio dalla Provincia, è eleggibile a Consigliere provinciale, ma non può far parte della Deputazione (*Parere del Consiglio di Stato*, *a Sezioni riunite*, 8 *luglio* 1879).

— Anche ai termini della Legge 20 aprile 1871 sulla riscossione delle imposte, l'esattore comunale è precisamente un contabile del Comune, e quindi non può, a senso dell'articolo 162 della Legge comunale, essere eletto nemmeno Consigliere provinciale. Perciò deve annullarsi come contraria alla legge la proclamazione fatta dalla Deputazione provinciale a Consigliere provinciale di chi ha assunto l'esercizio dell'esattoria del Comune (*Parere del Consiglio di Stato*, 31 *ottobre* 1879).

Articolo 163.

Il Consiglio provinciale si raduna nel Capo-luogo della Provincia.

Articolo 164.

Tutte le sessioni del Consiglio provinciale sono aperte e chiuse in nome del Re dal Prefetto o da chi lo rappresenta.

Il Prefetto può intervenire alle sedute in qualità di Commissario del Governo e fare le osservazioni chè crede opportune, ma non ha voto deliberativo.

Ha facoltà di sospendere la sessione per 15 giorni, riferendone immediatamente al Ministro.

Articolo 165.

Il Consiglio provinciale si riunisce di pien diritto in ogni anno il primo lunedì di settembre in sessione ordinaria.

Può anche essere straordinariamente convocato dal Prefetto , o per propria iniziativa od in seguito a proposizione della Deputazione.

La sessione straordinaria è annunziata nel giornale ufficiale della Provincia.

Le convocazioni sono fatte dal Prefetto per avvisi scritti a domicilio. (*Regolamento*, *art*. 84).

Commenti.

Colla Legge 1° luglio 1873, all'articolo 165 venne sostituito il seguente :

« Il Consiglio provinciale si riunisce ogni anno il lunedì secondo di agosto in sessione ordinaria. Può anche essere straordinariamente convocato dal Prefetto, o per propria iniziativa od in seguito a domanda della Deputazione provinciale.

« La sessione straordinaria è annunziata nel giornale ufficiale della Provincia.

« Le convocazioni sono fatte dal Prefetto , per avvisi scritti a domicilio ».

Articolo 166.

La durata ordinaria della sessione è di 15 giorni ; non può essere ridotta che di comune accordo del Prefetto e del Consiglio.

Può essere prorogata di otto giorni per decisione del Consiglio , ma non oltre tal termine senza l'assenso del Prefetto.

Articolo 167.

Nei casi di convocazione straordinaria, e quando il Prefetto autorizza la proroga della sessione ordinaria, l'atto di convocazione o di proroga dovrà indicare gli oggetti e l'ordine delle deliberazioni.

Articolo 168.

Il Consiglio provinciale nella prima seduta è presieduto dal Consigliere anziano d'età; il più giovane vi sostiene le funzioni di Segretario.

Nella seduta medesima, il Consiglio nomina fra i suoi membri, a maggiorità assoluta di voti nel primo scrutinio, o relativa nel secondo, un Presidente, un Vice-Presidente, un Segretario ed un Vice-Segretario, i quali durano in carica tutto l'anno.

Elegge pure nel suo seno i revisori del conto della Deputazione provinciale, di cui al n° 11 dell'articolo 172.

(*Regolamento, art.* 73).

Articolo 169.

Il Consiglio provinciale non può deliberare in una prima convocazione se non interviene almeno la metà dei suoi membri; però alla seconda convocazione che dovrà aver luogo in altro giorno, le deliberazioni sono valide qualora v'intervenga il terzo dei Consiglieri.

(*Regolamento, art.* 74)[1].

Articolo 170.

I Presidenti dei Consigli provinciali possono trasmettere direttamente al Ministro dell'Interno colle loro osservazioni quegli atti del Consiglio su cui parrà ai medesimi di dover richiamare specialmente l'attenzione del Governo.

Articolo 171.

Il Consiglio provinciale sceglie fra i suoi membri una Deputazione incaricata di rappresentarlo nell'intervallo delle sessioni.

(*Regolamento, art.* 75).

---

(1) Anche in questo articolo si verifica contraddizione. Vedasi in proposito la nostra *Enciclopedia legale-amministrativa*, alla pagina 1416.

Articolo 172.

Spetta al Consiglio provinciale, in conformità delle leggi e dei regolamenti, di provvedere colle sue deliberazioni:

1° Alla creazione di stabilimenti pubblici provinciali;

2° Ai contratti d'acquisto ed alle accettazioni di lasciti o doni;

3° Agli affari relativi all'Amministrazione del patrimonio della Provincia;

4° All'istruzione secondaria e tecnica quando non vi provvedano particolari istituzioni, od il Governo sia a ciò autorizzato da leggi speciali;

5° Agli istituti e stabilimenti pubblici diretti a beneficio della Provincia o di una parte di essa, i quali non abbiano una amministrazione propria e consorziale;

6° Al mantenimento dei mentecatti poveri della Provincia;

7° Alle pensioni per gli allievi nelle scuole normali ed all'ispezione delle scuole elementari;

8° Alle strade provinciali ed ai lavori intorno ai fiumi e torrenti posti dalle leggi a carico della Provincia;

9° Alle discipline per la conservazione ed il taglio dei boschi per le consuetudini e gli usi agrari;

10° Ai sussidi in favore di Comuni o Consorzi per opere pubbliche, per la pubblica istruzione, per istituti di pubblica utilità;

11° Alla formazione del bilancio, allo storno da una categoria all'altra delle spese stanziate, all'esame del conto di cassa del tesoriere, del conto amministrativo della Deputazione ed alla applicazione dei fondi disponibili;

12° Alle azioni da intentare o sostenere in giudizio;

13° Allo stabilimento di pedaggi sui ponti e strade provinciali;

14° Al concorso della Provincia ad opere e spese per essa obbligatorie ai termini della legge;

15° Alla creazione di prestiti;

16° Ai regolamenti per le istituzioni che appartengono alla Provincia e per gli interessi amministrativi della medesima;

17° Alla vigilanza sopra le istituzioni e gli stabilimenti pubblici a beneficio della Provincia o di una parte della medesima, quand' anche abbiano un'amministrazione speciale propria;

18° Alla nomina, sospensione e revoca degli impiegati addetti agli uffici e stabilimenti provinciali, osservate le norme stabilite dalle leggi e dai regolamenti intorno alle singole materie;

19° Alla conservazione dei monumenti e degli archivi provinciali;

20° Alla determinazione del tempo entro cui la caccia e la pesca possono essere esercitate, ferme le altre disposizioni delle leggi relative;

21° Alla conservazione degli edifizi di proprietà provinciale e degli archivi amministrativi della Provincia.

Sono applicabili ai regolamenti contemplati in quest' articolo le sanzioni di cui nell'articolo 146.

(*Regolamento, art.* 107, § 2, 3 *e* 4).

Giurisprudenza.

Al n° 8. Unico è il principio regolatore delle leggi in materia di strade, circa l'indole e la variazione delle strade stesse, in quanto che le spese fattesi nel mentre l'ente (sia lo Stato o la Provincia) se ne fosse trovato nel possesso, sull'ente medesimo debbono gravare esse spese (1) (*Sentenza della Corte d'Appello di Catania*, 28 *ottobre* 1878).

— Le strade pubbliche sieno esse nazionali, provinciali o comunali debbono necessariamente appartenere allo Stato, alla Provincia ed al Comune, non si esercitano *jure servitutis*, ma *jure dominii;* ed è perciò

---

(1) La questione che si presentava alla Corte d'Appello di Catania era quella di conoscere quale fosse il concetto legislativo resultante dalla combinazione dell'articolo 3 della Legge del 30 marzo 1862 coll'articolo 88 della Legge 20 marzo 1865 sulle opere pubbliche, relativamente agli obbligati alle spese fatte anteriormente ad essa Legge del 1862 per strade che da provinciali divennero nazionali.

La Corte, premesse alcune considerazioni sulle citate leggi e sul fatto della disputa, soggiungeva: Che se poi avesse voluto viemmeglio spiegare il concetto legislativo delle leggi summenzionate del 1862 e del 1865, la Legge del 30 maggio 1875 lo avrebbe messo in veduta. Essa coll'articolo 9 in principio dopo di avere statuito:

« I tronchi delle strade indicate all'articolo 2, i quali al 1° gennaio 1876 si trovassero ultim saranno consegnati alle Provincie per provvedere al loro mantenimento »; Termina la serie delle disposizioni di esso articolo col seguente comma:

« Saranno applicabili ai tronchi delle strade medesime le disposizioni degli articoli 88 e 89 della Legge 20 marzo 1865 sui lavori pubblici, restando a carico delle amministrazioni cui prima appartenevano, le spese dei lavori da esse eseguiti, anteriormente alla consegna ».

Unico è il principio regolatore di questa famiglia di leggi, all' indole ed alla variazione delle pubbliche strade relative, che le spese fattesi nel mentre l'ente (fosse esso lo Stato o la Provincia) se ne fosse trovato nella detenzione, sul medesimo dovessero esse gravare.

Ed il Regolamento del 29 agosto 1875 emanato pell' attuazione della menzionata Legge del 30 maggio dello stesso anno, col suo articolo 2, svolge viemmeglio il concetto della legge dicendo:

« Lo Stato resterà estraneo a tutte le questioni, crediti o litigi derivanti dalle espropriazioni fatte, ed alle opere eseguite a tutto il 1875 ».

Dalle cose svolte sin qui risulta che sulla Provincia gravi il dover pagare agli appaltatori Annino e Landolina, quanto loro è dovuto pella costruzione della strada. E se sua la obbligazione, e non di un' Amministrazione dello Stato, manca il giuridico fondamento di essere la Provincia garantita.

L' essersi per lo Stato agito siccome amministratore dei ducati 300000 addetti alla costruzione delle strade provinciali, porta che esso debba renderne conto. E tornerebbe ad anteritologica complicazione l'avvolgere la liquida dimanda degli appaltatori al lungo e complicato giudizio del rendiconto. Il perchè riman salvo alla Provincia in separato giudizio di far valere le sue pretensioni pelle lire 65279 che dice esserle tuttora dovute sopra i ducati 300000.

Confermata deve esser dunque l' appellata sentenza, e condannata la Provincia appellante alle spese del presente giudizio verso tutti gli altri contendenti.

inconcepibile l'idea d' una strada pubblica di ragione privata, soggetta alla servitù di pubblico passaggio. Dato quindi in enfiteusi un fondo intersecato da una strada comunale, se il Comune rivendica la strada è tenuto il concedente a prestare la garanzia per evizione, anche quando essa garanzia siasi per patto esplicito esclusa per esistenza di servitù ; ed in tal caso non può invocarsi dal concedente la teorica dei vizi occulti od apparenti per esimersi dalla obbligazione di prestare al concessionario la dovuta indennità, la quale però non può estendersi alle spese impiegate nella coltura del tronco di strada, quando l'enfiteuta conobbe lo stato e la condizione del fondo. Si hanno tutti i caratteri specifici per affermare che una strada sia comunale quando essa è antica, destinata al passaggio ed agli usi del pubblico, e specialmente degli abitanti del Comune ed è mantenuta a spese del Comune; e nel concorso di tali caratteri non ha d'uopo il Comune di provare un possesso immemorabile o trentennario della strada. Coll'abolizione dei feudi le strade che questi intersecavano e che formavano parte di sistema stradale necessario ai bisogni generali dello Stato, passarono nel dominio dello Stato, della Provincia e del Comune. La legge non fissando in alcun modo la misura della parte del fondo che viene evitta per dare o non dare diritto al risarcimento, la perdita in quota anche minima basta per dar diritto a questo. L'articolo 1560 del Codice Civile contempla il caso della perdita parziale del fondo, e non si può da questa disposizione argomentare al caso di patita evizione, sia per fatto del concedente, che per fatto di un terzo. Nel caso di evizione di fondo dato ad enfiteusi il risarcimento si concreta in una corrispondente diminuzione del canone, e se la parte evitta era all'epoca del contratto incolta e sterile, deve nel risarcimento aversi riguardo a ciò. Non è però tenuto il concedente a risarcire il concessionario dei danni. Non impugnata la data di una deliberazione comunale, ne posta in dubbio la sua autenticità, fa essa piena prova anche a favore del Comune che se ne voglia valere in giudizio, in quella stessa guisa che un privato potrebbe produrla per giustificare la sua azione, salvo soltanto di giudicare con riguardo ai motivi che possono aver determinato quella deliberazione, quale valore si debba ad essa attribuire (*Sentenza della Corte di Apello di Messina*, 7 *luglio* 1879).

— Qualunque sia la causa che possa indurre a modificare l'elenco delle strade provinciali, essa dovrà essere riconosciuta nei singoli casi, nei modi e termini indicati nell'articolo 14 della Legge 20 marzo 1865, allegato *F* (*Parere del Consiglio di Stato*, 27 *dicembre* 1879).

La Sessione ha considerato:

Che la Legge sui lavori pubblici, determinando coll'articolo 13 il carattere delle strade provinciali, provvede coll' articolo seguente alla loro classificazione ed alla compilazione dei relativi elenchi, soggiungendo che per ogni successiva modificazione degli stessi elenchi si debbano osservare le medesime formalità prescritte per la loro compilazione ed approvazione;

Che, ciò posto, non si fa luogo a discutere se e quando per l' apertura di una

ferrovia provinciale possa togliersi una strada ordinaria dall' elenco delle provinciali, poichè qnalunque sia la causa che possa indurre a modificare l'elenco, essa dovrà essere nei singoli casi riconosciuta nei modi e termini indicati nell' articolo 14;

Che non è quindi da invocare per una analogia presupposta l'articolo 11 relativo alle strade nazionali, le quali passano di diritto nella classe delle provinciali per l'apertura di una ferrovia scorrente nella stessa direzione, mentre gli elenchi delle strade provinciali, quando ne sia il caso, sono modificate colle norme e garanzie speciali richieste dall'articolo 14 surriferito;

La Sessione opina che in questo senso sia da risolvere la questione della quale si tratta.

Al nº 20. I Consigli provinciali sono corpi amministrativi, e come tali possono determinare il tempo della caccia e della pesca nelle rispettive Provincie, ma non possono determinare il modo col quale queste industrie debbano essere esercitate (*Sentenza della Corte di Cassazione di Torino*, 22 *maggio* 1867).

Articolo 173.

Alle spese provinciali, in causa d' insufficienza delle rendite e delle entrate ordinarie, si supplirà con centesimi addizionali alle imposte dirette, e colle altre rendite che saranno dalle leggi consentite.

Articolo 174.

Le spese provinciali sono obbligatorie e facoltative.

Sono obbligatorie le spese:

1º Per gli stipendi degl' impiegati dell'Amministrazione della Provincia e pel suo ufficio;

2º Per la sistemazione e manutenzione dei ponti, degli argini e delle strade provinciali;

3º Pel concorso alla costruzione ed al mantenimento degli argini contro fiumi e torrenti in conformità delle leggi;

4º Per la costruzione e il mantenimento di porti e fari, e per altri servizi marittimi in conformità delle leggi;

5º Per la pubblica istruzione secondaria e tecnica quando o non vi provvedano particolari istituzioni, od il Governo sia a ciò autorizzato da leggi speciali;

6º Per l'accasermamento dei carabinieri reali a norma dei regolamenti di quest'arma;

7º Per le visite sanitarie nei casi d'epidemia e di epizoozia;

8º Pel servizio delle riscossioni e dei pagamenti;

9º Pel contributo alle spese consortili;

10º Pel mantenimento dei mentecatti poveri della Provincia;

11° Pel pagamento dei debiti esigibili;

12° Per le spese relative alle ispezioni delle scuole elementari;

13° Per le pensioni agli allievi ed allieve delle scuole normali attualmente a carico dello Stato in forza dell'articolo 365 della Legge 13 novembre 1859 sull'istruzione pubblica;

14° Per gli uffici di Prefettura e Sottò-Prefettura e relativa mobilia;

15° Per l'alloggio e mobilia dei Prefetti e Sotto-Prefetti (1);

E generalmente per gli altri titoli posti dalle leggi del Regno a carico della Provincia.

Sono facoltative le spese non contemplate dai paragrafi precedenti, e che si riferiscono ad oggetti di competenza provinciale.

(*Regòlamento, art.* 89 *a* 94).

Commenti.

Secondo l'articolo 365 della Legge 15 novembre 1859 (n° 3725), in conformità del quale si hanno a regolare le pensioni agli allievi ed alle allieve delle scuole normali già a carico dello Stato ed ora comprese fra le spese obbligatorie provinciali, è stabilito quanto appresso:

« È stanziato annualmente sul bilancio del Ministero dell'Istruzione Pubblica una determinata somma per ripartirla, in proporzione della popolazione di caduna Provincia, in annui sussidi ad alunni e ad alunne delle scuole normali dello Stato.

« Tali sussidi non possono essere minori di lire 250 annue caduno, ed il loro numero sarà ragguagliato in ragione di uno almeno per ogni 25000 abitanti ».

Giurisprudenza.

Al n° 2. Qualora un Comune abbia offerto di concorrere alla garanzia di un prestito per la costruzione e l'esercizio di una linea ferroviaria interessante più Provincie, sotto certe condizioni e riserve, se nasce questione intorno al valore ed effetto giuridico di quella offerta nei rapporti del Comune colle Provincie, è questione civile rimessa alla decisione dei Tribunali; talchè non è il caso di invocare l'applicazione dell'articolo 116 della Legge comunale, non trattandosi di un debito certo ed esigibile del Comune verso le Provincie. Conseguentemente il Comune non è in obbligo di inscrivere e di tenere inscritte nel bilancio le somme relative al concorso dapprima deliberato e poi revocato, e non potendo farsi luogo ad una iscrizione d'ufficio, la domanda della Provincia di cui fa parte il Comune per la spedizione d'ufficio dei mandati di pagamento, è anche per

---

(1) Vedi il Decreto del 21 gennaio 1866 che riguarda agli archivi, col quale si dispone che le spese che prima erano a carico dal fondo comune sino al 31 dicembre 1869, dal 1° gennaio 1866 andranno a carico di ciascuna Provincia.

questo rispetto inammissibile. Ripartita dalla Deputazione provinciale fra i Comuni la somma destinata al saldo dei loro crediti per la liquidazione del fondo territoriale, il debito della Provincia diviene certo ed esigibile, onde non regge la pretesa compensazione fra questo e il credito presunto della Provincia pel concorso alla costruzione della ferrovia, poichè la sussistenza di quel credito presunto non è provata, e la prova dipende dal giudizio dei Tribunali. Ai termini dell'articolo 174 essendo obbligatorio per le Provincie il pagamento dei debiti esigibili, è nel caso perciò nulla la deliberazione della Deputazione provinciale colla quale sotto il pretesto di una compensazione inammissibile, la Provincia si rifiuta di pagare al Comune un credito certo ed esigibile (*Parere del Consiglio di Stato*, 19 *novembre* 1879).

Al n° 5. Dalla sentenza pronunziata in contraddittorio della locale Intendenza di Finanza in materia di tasse ben può produrre ricorso la Direzione generale delle imposte dirette; sia perchè non ripugna che la stessa persona abbia un diverso rappresentante nei vari gradi di giurisdizione, sia perchè le norme stabilite per la notificazione degli atti contro l'Amministrazione non possono invocarsi per gli atti che nell'interesse di essa si facciano e si notifichino (1). I sussidi in somme superiori al minimo imponibile corrisposti dalle Provincie a favore di scuole od istituti vanno tassati in categoria *D*; e la Provincia è tenuta a farne direttamente la dichiarazione e ad anticipare la imposta per rivalersi poi sugli enti sussidiati (1) (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma*, 27 *giugno* 1879).

Al n° 8. Dopo che il Ministero delle Finanze ha approvato i capitoli speciali deliberati dalla Deputazione provinciale pel conferimento della ricevitoria provinciale, nei quali era inserito l'obbligo al ricevitore dell'esercizio gratuito della tesoreria provinciale (Art. 50 del Regolamento 25 agosto 1876); e dopo che lo stesso Ministero ha approvata la nomina fatta dal Consiglio provinciale del ricevitore in base ai detti capitoli per un determinato aggio (Art. 77 della Legge 20 aprile 1871); non può successivamente il Consiglio provinciale deliberare di assegnare un premio di una data somma al ricevitore provinciale pel servizio di tesoriere che egli si era obbligato di fare gratuitamente. Tale deliberazione recando innovazioni nelle pattuite condizioni ad un contratto già perfetto, è illegittima, gravosa pei contribuenti, e perciò da annullarsi, non potendosi ammettere che indirettamente si elevi l'aggio ad una misura superiore a quella consentita dal Ministero (*Parere del Consiglio di Stato*, 24 *agosto* 1878).

---

(1) Principî diversi, osserva *La Legge*, 1880, regolano il doppio caso che l'Amministrazione ricorra o si ricorra contro l'Amministrazione. In questo secondo caso il ricorso deve a pena di nullità notificarsi al rappresentante dell'Amministrazione demaniale del luogo ove risiede la Corte di Cassazione (Corte di Cassazione di Roma, 11 gennaio 1877; Corte di Cassazione di Torino, 26 luglio 1878, MATTIROLO, vol. IV, n° 658). Nel primo caso è indifferente che il ricorso si notifichi da chi rappresentò l'Amministrazione nel giudizio di merito (Corte di Cassazione di Roma, 13 luglio 1878), o lo si notifichi da chi rappresenta l'Amministrazione nel luogo ove risiede la Cassazione.

(1) Vedi la contraria decisione della Commissione centrale per l'imposta di ricchezza mobile (*La Legge* 1878).

Al nº 10. Secondo l'articolo 174, nº 10, della Legge comunale e provinciale vigente, l' obbligo della Provincia di sostenere la spesa di mantenimento dei mentecatti poveri, riguarda qualunque genere di alienazione mentale, e così senza distinguere tra maniaci furiosi e maniaci tranquilli (*Sentenza della Corte di Appello di Venezia*, 18 *febbraio* 1876).

— La Legge comunale e provinciale, articolo 174, nº 10, non richiede come condizione dell'obbligo imposto alla Provincia che i mentecatti poveri debbono essere raccolti ne' manicomi dalle Provincie, istituiti e sovvenuti; nè lo avrebbe potuto, perchè condizioni speciali dei luoghi o considerazioni delle persone possono consigliare le Provincie a porre i mentecatti presso famiglie private, non opponendosi a ciò nè la scienza, nè l'umanità. Quindi non può essere diminuito l' obbligo della Provincia per il fatto che essendo stato licenziato un mentecatto dal manicomio provinciale, ebbe poi ancora bisogno di assistenza e di custodia, come fu dichiarato dal medico municipale, per cui il Sindaco si trovò costretto a porlo in custodia d'un privato, colla corresponsione di un tenue sussidio (*Parere del Consiglio di Stato*, 25 *luglio* 1876).

— Basta che la povertà di un maniaco sia stata accertata dal certificato municipale che lo dichiara nullatenente, per stabilire nella Provincia l'obbligo di provvedere alla di lui spedalità ai termini dell'articolo 174, nº 10, della Legge comunale; e sempre quando la Provincia stessa non abbia mosso alcuna eccezione a riguardo di tale certificato. Quand'anche fosse provato che un figlio del maniaco fosse in grado di sostenere siffatta spesa, ciò non potrebbbe dare alla Provincia un motivo legittimo per sottrarsi ad un onere che le spetta per legge, bensì le darebbe titolo per agire in via di regresso verso chi in forza del diritto comune avesse l'obbligo della spesa. Tale intelligenza oltre di essere consentanea allo spirito della legge, è pure imposta dalle esigenze del pubblico servizio, al quale essa intese di provvedere, e il cui regolare andamento potrebbe per avventura essere compromesso, ove le Amministrazioni dei luoghi pii prima o dopo l'ammissione dei malati a beneficio della cura dovessero istituire indagini sulla loro solvibilità e far pratiche, o intraprendere giudizi lunghi e costosi per conseguire il rimborso delle spese fatte (*Parere del Consiglio di Stato*, 1º *agosto* 1877).

— L'obbligo imposto alla Provincia dell'articolo 174, nº 10, della Legge comunale e provinciale non ammette distinzione tra i mentecatti che vengono chiusi in un manicomio, e quelli che sono ricoverati in uno spedale; nè la mancanza di denuncia all'Amministrazione provinciale per parte del Comune potrebbe alterare cotale obbligo della Provincia. Però la Provincia è in diritto di esigere, prima di rimborsare ai Comuni le relative spese, che i singoli casi di ricovero di mentecatti negli ospedali vengono giustificati cogli occorrenti documenti, tanto che risulti in modo positivo che tali disgraziati erano veramente poveri, e furono ricoverati per alienazione mentale (*Parere del Consiglio di Stato*, 4 *aprile* 1879).

— L' articolo 174, nº 10, della Legge comunale e provinciale imponendo

l'obbligo alla Provincia di provvedere al mantenimento dei mentecatti poveri della Provincia stessa, non fa distinzione di tempo anteriore o posteriore alla loro ammissione nel manicomio. Se nel tempo che occorre per verificare le condizioni di fatto della manìa e della povertà, lo stato del manìaco richiede una custodia provvisoria, la spesa di questa deve andare a carico della Provincia come parte integrale dell' obbligo che ha dalla legge di provvedere al mantenimento dei mentecatti. Mancherebbe poi il fondamento per gravare di questa spesa il Comune, essendo che neppure nei riguardi della pubblica sicurezza i Comuni hanno spese obbligatorie per questo titolo. Devesi perciò revocare il decreto della Deputazione provinciale che pose a carico del Comune la spesa di custodia provvisoria del manìaco (*Parere del Consiglio di Stato*, 21 *aprile* 1880).

Articolo 175.

Il Consiglio provinciale esercita sugli istituti di carità, di beneficenza, di culto, ed in ogni altro servizio pubblico, le attribuzioni che gli sono dalle leggi affidate.

Riforme.

Con questo articolo e col successivo che vengono dopo gli articoli che riguardano le spese provinciali, si torna ad enunciare altre funzioni ed attribuzioni del Consiglio provinciale, le quali sarebbero state meglio collocate laddove si è già parlato *ex professo* delle funzioni ed attribuzioni del Consiglio stesso, cioè, prima degli articoli che concernono le spese provinciali.

Articolo 176.

Delibera a termine delle leggi:

1° Sovra i cambiamenti proposti alla circoscrizione della Provincia, dei Circondari, dei Mandamenti e dei Comuni, e sulle designazioni dei Capi-luoghi;

2° Sulle modificazioni da introdursi nella classificazione delle strade nazionali discorrenti nella Provincia;

3° Sulla direzione delle nuove strade consortili;

4° Sullo stabilimento dei Consorzi;

5° Sullo stabilimento o sulla soppressione, di fiere e mercati, e sul cambiamento in modo permanente dell'epoca dei medesimi.

E generalmente sugli oggetti riguardo ai quali il suo voto sia richiesto dalla legge, o domandato dal Prefetto.

Articolo 177.

Può delegare uno o più dei suoi membri per invigilare sul regolare andamento degli stabilimenti pubblici fondati o mantenuti a spese della Provincia o dei suoi Circondari.

Articolo 178.

Può anche demandare ad uno o più dei suoi membri l'incarico di fare e inchieste di cui abbisogni nella cerchia delle sue attribuzioni.

CAPO III

Della Deputazione provinciale

—

Articolo 179.

La Deputazione provinciale è composta del Prefetto che la convoca e la presiede, e di membri eletti dal Consiglio provinciale a maggioranza assoluta di voti.

I membri sono in numero di dieci nelle Provincie la cui popolazione eccede i 600,000 abitanti;

Di otto in quelle di oltre 300,000 abitanti;

Di sei nelle altre.

Saranno pure eletti membri supplenti in numero di quattro nelle Provincie eccedenti le 600,000 anime, e di due nelle altre, per tenere il luogo dei membri ordinari assenti o legittimamente impediti.

(*Regolamento art.* 76 *a* 78).

Riforme.

Il Prefetto deve cessare dall' incarico di Presidente della Deputazione provinciale nominata fra i membri di un corpo essenzialmente elettivo.

Cessando il Prefetto dall'essere Presidente di diritto della Deputazione provinciale, questa dovrebbe nominare il proprio Presidente fra i suoi membri.

Il Consiglio provinciale nelle sue elezioni conserva un concetto politico, ma la Deputazione, che sa di dovere amministrare, baderebbe più da vicino a questa seconda parte ed in conseguenza si otterrebbe un miglior risultato pratico per l'andamento del servizio.

Ciò premesso riferiamo ora le osservazioni che fa sull'argomento l'Avvocato Drago nel citato suo opuscolo.

Importantissima è la modificazione portata al presente articolo dal progetto Depretis. Secondo la legge vigente il Prefetto fa parte della Deputazione provinciale, la convoca e la presiede. Colla modificazione proposta il Prefetto non concorrerebbe più a comporla, e la Deputazione eleggerebbe il suo Presidente nel proprio seno giusta le norme per l' elezione del Sindaco.

La questione se al Prefetto debba spettare di far parte della Deputazione provinciale è una delle più gravi e delle più dibattute, poichè si collega con quella relativa all'autonomia comunale.

La Legge del 1859 all'effetto di conciliare l'opinione di chi voleva l'assoluta indipendenza del Comune, con quella la quale voleva subordinarlo alla tutela esclusiva del Governo, stabilì di conferirla alla Deputazione provinciale, corpo elettivo della Provincia, chiamandone a far parte il Prefetto. Di cotal guisa, come osserva il De Sterlich: « Il Governo per mezzo del Prefetto non rimane nè indifferente, nè estraneo all' amministrazione delle località, avendo a questo modo sotto la mano tutto il movimento della vita locale, e potendo così dirigerne e favorirne lo sviluppo secondo l'unità delle sue vedute di Stato ; e d' altra parte, il corpo elettivo presieduto da quell'autorità tempera e neutralizza, per la sua stessa origine e pei principî di libertà che debbono signoreggiarlo, quanto possa esservi di troppo assoluto e compressivo nell'esercizio dell'Autorità governativa (1)».

Questo sistema però parve lesivo dell'autonomia provinciale, inquantochè l'ingerenza dell'Autorità governativa nello esercizio delle funzioni del Potere esecutivo della Provincia, sembrava non rispondere a quest'autonomia e così facevasi strada il principio di accordare alla Deputazione provinciale un Presidente elettivo che ne dirigesse le deliberazioni, e desse loro esecuzione, affine di rendere autonoma l'amministrazione degli interessi provinciali, e sottrarla da ogni ingerenza governativa.

Ma d'altra parte non sembrando conveniente che lo Stato, custode supremo del benessere nazionale, rimanesse affatto estraneo alla sorveglianza sugli interessi economici dei Comuni, venne propugnato l'altro principio, che ove il Prefetto cessasse di far parte della Deputazione provinciale, si dovesse togliere alla medesima l'Autorità tutoria dei Comuni come funzione essenzialmente governativa.

Coerentemente a queste idee, i ministri Minghetti nel 1861 e Peruzzi nel 1863 proponevano di togliere al Prefetto di far parte della Deputazione provinciale, e d'affidare in pari tempo la tutela dei Comuni all' Autorità governativa.

I progetti di modificazione alla Legge comunale e provinciale presentati

---

(1) *Annotazioni alla Legge comunale e provinciale*, art. 137, pag. 774; Martinelli, *Sull'ordinamento della pubblica amministrazione*, vol. I, § 10, pag. 144 e segg.

nel 1870 e 1871 dal Ministro Lanza proponevano di togliere al Prefetto la presidenza della Deputazione provinciale, ma nello stesso tempo affidavano la tutela dei Comuni e delle Opere pie all'Autorità governativa.

Il progetto di riforma presentato dal Ministro Nicotera, ed approvato dalla Commissione parlamentare che lo esaminava, mentre stabiliva di togliere al Prefetto la presidenza della Deputazione provinciale, proponeva altresì di esonerare i Comuni di prima classe dalla tutela della medesima, e di conservare alla Deputazione la tutela dei Comuni di seconda classe.

Questo progetto partiva dal principio, che l' attribuzione affidata alla Deputazione provinciale di esaminare le deliberazioni dei Comuni e delle Opere pie non doveva considerarsi come l'esercizio d'una vera tutela, ma solo come un riesame in seconda istanza delle materie state deliberate dai suddetti corpi, fatto non nell'interesse dello Stato, ma unicamente in quello dei medesimi.

La modificazione proposta dal Ministro Depretis all'articolo 179 s'informa pure da questo principio. Invero tuttochè tolga al Prefetto la presidenza della Deputazione provinciale, nulladimeno conserva alla medesima la tutela dei Comuni, e le conferisce pur quella delle Opere pie, in quanto riguarda l'approvazione dei bilanci.

Certamente è un gravissimo difetto della legge vigente quello di conferire al Prefetto il Potere esecutivo di quanto si riferisce all'Amministrazione degli interessi provinciali, mentre l' autonomia della Provincia richiederebbe fosse affidata alla Deputazione provinciale, e di stabilire che il Prefetto, il quale deve esercitare un'autorità tutoria sugli atti dell'Amministrazione provinciale, rendere conto del proprio operato al Consiglio provinciale, di cui può annullare le deliberazioni (1). Ma se è giusto e ragionevole di rimediarvi, occorre d'altra parte considerare che la Deputazione provinciale fra le sue attribuzioni conserverebbe pur quella d' esercitare un'autorità tutoria sui Comuni e sulle Opere pie. Orbene siccome l'esercizio di questa autorità deve ritenersi quale una funzione essenzialmente governativa, fondata sul dovere che ha il Potere esecutivo di vegliare nell'interesse dello Stato al buon andamento politico ed economico dei

---

(1) Niuno meglio del De Sterlich ha posto in evidenza i difetti inerenti al fatto d'essere la presidenza della Deputazione provinciale affidata al Prefetto. Per dirsi veramente costituita l'autonomia della Provincia, egli scrive, non basta averle attribuita una serie più larga di servizi pubblici qualificandoli come provinciali, ma occorre ancora che la direzione, il movimento e l' amministrazione di tali servizi sia affidata all'elemento elettivo che la rappresenta, senza intromissione o partecipazione dell'elemento governativo. Questo deve rimanere estraneo alla gestione degli interessi e dei servizi amministrativi di località come avviene pel Comune, e deve riserbarsi unicamente l'azione e le funzioni di tutela. Amendue questi elementi debbono ciascuno operare separatamente e distintamente in una sfera di azione diversa; e tale separazione è quella che concilia il principio del discentramento e della libertà amministrativa delle località, col principio non men necessario ed imprescindibile di autorità. Quando invece l'elemento governativo partecipa anch'esso della gestione ed amministrazione provinciale, si rompe ogni equilibrio, ed il principio di autorità diventa necessariamente prevalente sull'altro. Questo sconcio appunto si verifica dando la presidenza al Prefetto, il quale a questo modo non solo entra in tutti i dettagli di amministrazione dei servizi pubblici provinciali, ma può imprimere ad essi quell'indirizzo d'esecuzione che sia più conforme alle

Comuni e delle Opere pie; impertanto ne viene per razionale conseguenza, che la proposta del Ministro Depretis, non è da accettarsi, come quella che toglierebbe all' Autorità governativa quell' ingerenza diretta che le spetta sull'esercizio della tutela da parte della Deputazione. Volendo mantenere alla Deputazione questa tutela, farebbe per lo meno mestieri adottare altresì l'emendamento che il Deputato Peruzzi aveva proposto nel 1865 in occasione della discussione del progetto di legge per l'unificazione amministrativa dopochè il Deputato Mellana aveva proposto di conservare l'autorità tutoria sui Comuni e sulle Opere pie alla Deputazione provinciale. Il quale emendamento era così concepito: « Per le materie delle quali è parola negli articoli 137, 138, 140, 141 e 142, la Deputazione è presieduta dal Prefetto ».

Occorre tuttavia rilevare che il Ministro in certo qual modo cercò provvedere agli inconvenienti della proposta modificazione, stabilendo nel successivo articolo 182 che il Prefetto avrebbe facoltà d'intervenire personalmente o mediante un suo delegato alle adunanze della Deputazione provinciale. Ma, come ognuno può scorgere, altro è che il Prefetto faccia parte della Deputazione provinciale e la presieda, altro è che vi possa intervenire solo quale semplice Commissario regio.

Relativamente alla nomina del Presidente della Deputazione, fu discusso se conveniva fosse fatta dal Consiglio provinciale ovvero dalla Deputazione medesima. Il progetto presentato dal Minghetti nel 1861 stabiliva fosse affidata al Consiglio provinciale; quello presentato dal Peruzzi nel 1863 ed approvato dalla Commissione parlamentare di cui fu relatore il Deputato Boncompagni, affidava invece tale elezione alla stessa Deputazione provinciale.

Articolo 180.

La Deputazione provinciale:

1° Rappresenta il Consiglio nell'intervallo delle sue riunioni;

2° Provvede all'esecuzione delle deliberazioni del Consiglio provin-

---

sue tendenze ed alle sue vedute. E questa prevalenza poi dell'elemento governativo diventa massima quando si consideri, che mentre il Prefetto è Presidente della Deputazione ed esecutore delle sue decisioni, è egli stesso che ad un tempo, come Prefetto e rappresentante del Potere esecutivo, approva od annulla in via di tutela le deliberazioni dello stesso Consiglio provinciale. Questa cumulazione nella stessa Autorità governativa delle funzioni di amministrazione e di tutela è esorbitante, perchè pone sotto la sua mano tutta l'amministrazione della Provincia, e rende puramente nominale l'autonomia amministrativa provinciale. D'altra parte, la presidenza del Prefetto non dà luogo solamente a questo sconcio grave nel rapporto dell'autonomia provinciale. ma ne produce uno non minore a scapito dello stesso principio di autorità. Ed in effetti, mentre al Prefetto é attribuita la pienezza dell'Autorità tutoria sugli atti e le deliberazioni del Consiglio, che può annullare; mentre per effetto di questo potere è richiesta necessariamente la sua approvazione per le deliberazioni indicate negli articoli 137, 138 e 194; deve egli poi, come membro e Presidente della Deputazione, rendere annualmente il conto del suo operato a quello stesso Consiglio i cui atti può annullare o disapprovare (*Annotazioni alla Legge comunale e provinciale*. art. 179, n° 3, pag. 898; ALASIA, *Lettere sul decentramento*, lettera IX, pag. 152).

ciale, con facoltà di farsi rappresentare da uno o da più dei suoi componenti;

3° Prepara i bilanci delle entrate e delle spese;

4° Sospende gl'impiegati degli uffici e stabilimenti provinciali, rendendone conto al Consiglio;

5° Nomina, sospende, revoca i salariati a carico della Provincia;

6° Stipula i contratti determinandone le condizioni in conformità delle deliberazioni del Consiglio;

7° Delibera sulla erogazione delle somme stanziate in bilancio per le spese impreviste e sullo storno di un articolo ad altro d'una stessa categoria;

8° Fa gli atti conservatori de' diritti della Provincia;

9° In caso d'urgenza fa gli atti e dà i pareri riservati al Consiglio riferendone al medesimo nella prima adunanza;

10° Compie gli studi preparatori degli affari da sottoporsi alle deliberazioni del Consiglio provinciale;

11° Rende conto al medesimo annualmente della sua amministrazione;

12° Esercita verso i Comuni, i Consorzi e le Opere pie, le attribuzioni che le sono dalla legge affidate;

13° Deve in ogni anno raccogliere in una relazione generale tutte le notizie statistiche relative alla Amministrazione della Provincia, e sottoporla tanto al Governo che al Consiglio provinciale, colle forme che saranno determinate da regolamenti generali;

14° Dovrà dare il suo parere al Prefetto ogni volta che sia da esso richiesto.

(*Regolamento, art.* 79 *e* 80).

Giurisprudenza.

Al n° 12. Contro le decisioni delle Deputazioni provinciali in materia di conti delle Opere pie, compete soltanto il ricorso al Re, giusta l'articolo 18 della Legge 3 agosto 1862, n° 753, ed ai Tribunali ordinari, ove ne sia il caso e la Corte dei Conti non ha giurisdizione di secondo grado contro tali decreti, nè per la Legge 3 agosto predetta, nè per quella organica 14 aprile 1862, n° 800. L'ingerenza del Sindaco e del Consiglio comunale nell'Amministrazione d'un Monte frumentario, una volta che tale Amministrazione è tenuta separatamente dalla comunale, non basta a confondere l'una coll'altra, nè ad estendere ai conti dell'una la speciale giurisdizione stabilita pei conti dell'altra (*Decisione della Corte dei Conti*, 23 *marzo* 1880).

— Giusta la natura del suo uffizio tutorio, la Deputazione provinciale non può ricusare ai Comuni l'autorizzazione a stare in giudizio, se non quando siano evidentemente insussistenti le loro pretese. La Deputazione

provinciale agisce con discretiva prudenza nello apprezzare le ragioni pro e contro l'assunto del Comune, e nel prendere norma per concedere o negare l'autorizzazione (*Parere del Consiglio di Stato*, 24 *aprile* 1880).

Riforme.

Il n° 5 di questo articolo deferisce alla Deputazione provinciale la nomina, sospensione e revoca dei salariati a carico della Provincia.

È prezzo dell'opera avvertire a tale riguardo che havvi contradizione tra questa disposizione e quella dell'articolo 196, secondo il quale, tranne i capi di servizio, la cui nomina appartiene al Consiglio provinciale, tutti gli altri impiegati e non solamente i salariati, sarebbero nominati dalla Deputazione provinciale. E qui è bene osservare eziandio che esiste contradizione anche tra l'articolo 196 e l'articolo 172, appartenendo giusta il n° 18 di quest'ultimo articolo al Consiglio provinciale non la sola nomina dei capi di servizio; ma di tutti gl'impiegati, senza distinzione, addetti agli uffici e stabilimenti provinciali.

Sarebbe bene che nella nuova legge si togliessero tali contradizioni, adottandosi un criterio identico a quello che riguarda le competenze di nomina nell'Amministrazione comunale, facendosi, cioè, distinzione fra impiegati e salariati.

Le modificazioni proposte dal Depretis all'articolo in esame riguardano le attribuzioni della Deputazione provinciale.

La più importante fra queste, è quella che le affida l'approvazione dei bilanci preventivi delle Opere pie, nonchè degli Istituti e Corpi morali soggetti alla tutela amministrativa, salvo di quelli pei quali sia stato diversamente disposto dalla legge.

Questa nuova attribuzione data alla Deputazione provinciale di approvare i bilanci preventivi delle opere pie costituisce una deroga all'articolo 15 della Legge 13 agosto 1862 la quale deferisce all'approvazione della stessa solo i bilanci delle Opere pie per le quali è a carico della Provincia una parte delle spese ordinarie dei pii istituti; è d'altra parte una *capitis diminutio* delle Amministrazioni locali, poichè verrebbero sottoposte ad una tutela maggiore di quella a cui finora non sono soggette. Di cotal guisa, avuto riguardo alla disposizione proposta all'articolo 5 ed a quella in discorso, la tutela sulle opere pie sarebbe duplice: i bilanci approvati dalla Deputazione provinciale, i conti consuntivi approvati dal Consiglio di Prefettura.

Per altro i bilanci dei manicomi e delle istituzioni d'interesse provinciale e consorziale, saranno approvati dal Consiglio provinciale, in base al principio già stabilito dalla legge vigente all'articolo 172 per il quale spetta al Consiglio provinciale di vegliare sugli istituti e stabilimenti diretti a beneficio della Provincia o di una parte di essa.

Articolo 181.

Il Prefetto come Presidente della Deputazione provinciale:

1° Rappresenta la Provincia in giudizio;

2° Procede per le contravvenzioni ai Regolamenti provinciali in conformità degli articoli 147, 148 e 149;

3° Firma gli atti relativi all'interesse dell'Amministrazione provinciale;

4° Ha la sorveglianza degli uffici e degli impiegati provinciali;

5° Assiste agli incanti personalmente o per mezzo di altro dei membri della Deputazione provinciale da lui delegato;

6° Firma i mandati col concorso d'un altro membro della Deputazione provinciale.

(*Regolamento*, *art.* 76 *a* 78).

Articolo 182.

In caso d'impedimento il Prefetto potrà farsi rappresentare presso la Deputazione provinciale da un Consigliere di prefettura.

Articolo 183.

Non possono essere eletti a far parte della Deputazione provinciale:

1° Gli stipendiati dello Stato, delle Provincie, dei Comuni, degli Istituti di carità, di beneficenza e di culto esistenti nella Provincia;

2° Gli appaltatori d'opere che si eseguiscono per conto delle Provincie, dei Comuni o degli Istituti predetti, e coloro che anche indirettamente abbiano interessi nelle imprese relative;

3° I fratelli, parenti ed affini nei gradi indicati nell'articolo 27.

Giurisprudenza.

Dichiarata l'ineleggibilità a membro della Deputazione provinciale del Consigliere che è obbligato verso la Provincia alla garanzia di cui è parola all'articolo 1639 del Codice Civile, in dipendenza di appalti per opere provinciali, se lo stesso Consigliere ha poi stipulato un atto di cessione ad un terzo dei diritti ed obblighi dipendenti dai detti appalti, tale cessione, se vale a produrre effetti tra i contraenti, non vale però riguardo alla Provincia che vi rimase estranea (Art. 1271 del Codice Civile). A nulla giova che la Deputazione provinciale abbia preso atto della detta cessione e ne abbia data comunicazione al cassiere provinciale per le operazioni richieste dal cessionario, e cioè perchè fossero a lui intestate

le cartelle depositate; poichè tale fatto non modifica in alcun modo i patti stipulati, nè scioglie il citato Consigliere dalle obbligazioni assunte verso la Provincia. Quindi se, non ostante, fu eletto di nuovo a membro della Deputazione provinciale, tale elezione deve dichiararsi nulla (*Parere del Consiglio di Stato*, 18 *giugno* 1879).

Riforme.

Il n° 1 di questo articolo stabilisce che non possono far parte della Deputazione provinciale gli stipendiati ..... dei Comuni e degl' Istituti di carità, di beneficenza e di culto esistenti nella Provincia.

Or bene, se non può essere Deputato provinciale chi non può essere Consigliere, e se ai termini dell'articolo 162 gl'impiegati e contabili dei Comuni e degli Istituti suddetti non possono essere eletti Consiglieri provinciali, cotale disposizione è per lo meno inutile.

Articolo 184.

Quando un Sindaco o Consigliere comunale, od un membro dell'Amministrazione degli Istituti menzionati nell'articolo precedente sia contemporaneamente membro della Deputazione provinciale, egli non potrà nè votare, nè intervenire alle adunanze quando si tratti degli affari del Comune o dell' Istituto alla cui amministrazione appartiene.

La stessa disposizione è applicabile a tutti coloro che abbiano od avessero avuto ingerenza negli affari sottoposti alle deliberazioni della Deputazione provinciale.

Giurisprudenza.

Nelle deliberazioni dei Consigli comunali i voti illegalmente dati da chi era interessato nell'affare annullano sè stessi, e non già l'atto cui si riferiscono quando esso, detratti i voti nulli, sia stato approvato dalla maggioranza dei votanti rimasti in numero legale. L'intervento ed il voto del Sindaco di un Comune all'adunanza della Deputazione provinciale nella quale venne approvata una deliberazione consiliare del Comune, al quale il suddetto Sindaco appartiene, costituisce una violazione manifesta a quanto tassativamente dispone l'articolo 184 della Legge comunale e perciò il relativo atto della Deputazione provinciale è nullo. Il danno che uno può risentire da una concessione di terreno fatta dal Consiglio comunale non può avere influenza nella legalità della concessione, e soltanto potrà dare azione civile al danneggiato pel risarcimento del danno (*Parere del Consiglio di Stato*, 28 *gennaio* 1880).

Articolo 185.

Per la validità delle deliberazioni della Deputazione provinciale si richiede l'intervento della maggiorità dei membri che la compongono.

La proposta s'intenderà adottata quando vi concorra la maggiorità assoluta dei votanti.

Articolo 186.

La Deputazione provinciale forma un Regolamento interno per lo esercizio delle sue attribuzioni.

(*Regolamento, art.* 80).

Articolo 187.

I componenti la Deputazione provinciale si rinnovano per metà ogni anno. Sono sempre rieleggibili.

Articolo 188.

Se un membro della Deputazione non interviene alle sedute per un mese, senza aver ottenuto congedo dalla medesima, è dichiarato dimissionario.

(*Regolamento, art.* 81).

Articolo 189.

Cessa la qualità di membro della Deputazione quando si verifichi alcuno degli impedimenti indicati nell'articolo 183.

(*Regolamento, art.* 100 *a* 102).

CAPO IV.

Dell' ingerenza governativa nell' Amministrazione provinciale.

Articolo 190.

I processi verbali delle deliberazioni dei Consigli sono dal Presidente trasmessi al Prefetto entro otto giorni dalla loro data.

Il Prefetto dà ad esso immediato riscontro del ricevimento.

(*Regolamento, art.* 82).

Articolo 191.

Il Prefetto esamina se le deliberazioni sono regolari nella forma, se sono nelle attribuzioni del Consiglio e se sono conformi alla legge.

Articolo 192.

Le deliberazioni divengono esecutive se il Prefetto non le avrà annullate per alcuno di tali motivi nel termine di 20 giorni dal ricevimento dei processi verbali, e di due mesi se si riferiscono ai bilanci.

Però l' approvazione del Prefetto sarà necessaria alla validità delle deliberazioni dei Consigli provinciali, quando riflettano atti della natura di quelli a cui si riferiscono gli articoli 137 e 138.

Contro le deliberazioni dei Consigli provinciali che ne aumentino l' imposta avranno facoltà di ricorrere al Prefetto i Comuni che insieme paghino il decimo delle contribuzioni dirette imposte alle Provincie.

(*Regolamento, art.* 83 *e* 86).

Commenti.

In forza dell'articolo 7 della Legge 14 giugno 1874, l'articolo 192 della legge in esame è così modificato :

« La facoltà concessa ai Comuni dalla seconda parte dell' articolo 192 della Legge 20 marzo 1865, nº 2248, di ricorrere ai Prefetti contro le deliberazioni dei Consigli provinciali, che aumentino l'imposta, è accordata quando i Comuni ricorrenti insieme paghino il ventesimo delle contribuzioni dirette imposte alle Provincie, o siano in numero non minore di dieci ».

Articolo 193.

L' annullamento delle deliberazioni è pronunciato dal Prefetto, sentito il Consiglio di Prefettura.

Contro queste decisioni è aperto ricorso al Ministro dell'Interno, il quale provvede con Decreto Reale, udito il Consiglio di Stato.

(*Regolamento, art.* 87 *e* 88).

Articolo 194.

Sono sottoposte all'approvazione del Prefetto, previo parere del Consiglio di Prefettura, le deliberazioni che vincolino i bilanci provinciali per più di cinque esercizi, e quelle relative alla creazione di stabilimenti pubblici a spese della Provincia.

Articolo 195.

Le deliberazioni dei Consigli provinciali che porteranno modificazioni nell' andamento o nelle condizioni generali tecniche ed economiche delle strade che interessano diverse Provincie, come pure quelle per cui si porterebbe qualche variazione al corso delle acque pubbliche, dovranno essere approvate dal Ministero dei Lavori Pubblici, previo parere del Consiglio superiore.

CAPO V.

Disposizioni generali riguardanti l' Amministrazione provinciale.

—

Articolo 196.

Il Consiglio provinciale avrà impiegati proprî.

I capi di servizio saranno nominati dal Consiglio provinciale, gli altri dalla Deputazione.

Le contabilità degli stabilimenti speciali amministrati dal Consiglio provinciale a termine dell'articolo 154 farà parte del bilancio provinciale.

(*Regolamento, art.* 95).

Riforme.

L'ultimo alinea di questo articolo riferendosi a materia di contabilità non ha niente che fare colle altre disposizioni dell'articolo stesso che concernono gl' impiegati: per cui codesto alinea dovrebbe formare un articolo a parte.

(Per le altre osservazioni a questo articolo vedasi l'articolo 180).

Articolo 197.

Il conto del tesoriere provinciale è approvato dal Consiglio di Prefettura salvo rivorso alla Corte dei Conti.

Articolo 198.

Saranno osservate per la spedizione dei mandati, e pei contratti delle Provincie le norme stabilite per quelli dei Comuni negli articoli 124 e 128 della presente Legge.

Però potranno farsi senza le formalità degli incanti i contratti provinciali non eccedenti le lire 3000.

(*Regolamento, art.* 95, 96 *e* 106).

Articolo 199.

Le sedute del Consiglio provinciale saranno pubbliche.

La pubblicità non potrà mai aver luogo quando si tratti di questione di persone.

(*Regolamento, art.* 97).

Articolo 200.

Gli atti dei Consigli provinciali sono pubblicati colle stampe.

(*Regolamento, art.* 97).

Articolo 201.

In caso di scioglimento del Consiglio provinciale, il Prefetto, sentito il Consiglio di Prefettura, eserciterà le attribuzioni dalla legge affidate alla Deputazione provinciale per l'Amministrazione della Provincia, e per la tutela dei Comuni e delle cause pie.

(*Regolamento, art.* 98)

TITOLO QUARTO

Disposizioni comuni all' Amministrazione comunale e provinciale

---

Articolo 202.

I Comuni e le Provincie non possono mutare di rappresentanza, se le variazioni della popolazione desunte dal censimento ufficiale, non si sono mantenute per un quinquennio.

Commenti.

La legge esige un quinquennio per avere la sicurezza che lo stato di mutazione è stabile e non causato da mera accidentalità.

In caso contrario ad ogni tratto di tempo si dovrebbero riformare le rappresentanze municipali.

Giova avvertire che in caso di mutamento di rappresentanza il Consiglio vien disciolto, e si passa all'integrale riforma dello stesso. L' integrale riforma del Consiglio, per tacere di altre ragioni, è imperiosamente richiesta pel mantenimento della norma del sorteggio dell' anzianità di cui nell 'articolo seguente.

Riforme.

Questo articolo stabilisce due condizioni, affinchè i Comuni e le Provincie possano mutare di rappresentanza in seguito alla variazione di popolazione: la prima si è che questa variazione siasi mantenuta per un quinquennio; la seconda che essa sia desunta dal censimento ufficiale.

Su ciò è bene osservare che siccome il censimento ufficiale ha luogo soltanto di dieci in dieci anni, così, giusta questo articolo, se si tratta, a mo' di esempio, di Comune che cominci a variare di popolazione nell' ultimo anno del decennio, deve attendere non cinque anni soltanto, ma dieci anni per mutare di rappresentanza.

Se non che si dirà che la giurisprudenza ha corretta siffatta incongruenza, stabilendo che il mantenimento invariato della popolazione si può desumere anche dai registri di popolazione; ma ciò non varrebbe a far sì che si lasciasse fare nella nuova legge un articolo così mal compilato: per cui sarebbe bene di modificarlo secondo quanto ha stabilito la giurisprudenza.

Articolo 203.

I Consiglieri durano in funzione cinque anni. Si rinnovano per quinto ogni anno, e sono sempre rieleggibili.

Dopo l' elezione generale, la scadenza nei primi quattro anni è determinata dalla sorte.

Egualmente per sorte è determinata la scadenza dei membri della Giunta municipale e della Deputazione provinciale nel primo anno.

In appresso la scadenza è determinata dall'anzianità.

Perdendosi la qualità di Consigliere, si cessa dal far parte della Giunta e della Deputazione.

Saranno estratti a sorte i Consiglieri che, oltre quelli i quali per qualsiasi ragione avranno cessato di appartenere al Consiglio, ne dovranno uscire per arrivare al quinto da surrogarsi, ai termini del primo paragrafo del presente articolo.

(*Regolamento, art.* 99 *e* 100).

Commenti.

La rinnovazione d'un quinto dei Consiglieri è voluta da due importanti ragioni che sono: 1° per dar adito agli elettori di scartare quei Consiglieri che sono incapaci di adempire ai loro doveri o li trascurano; 2° per facilitare l'entrata nel Consiglio di altri migliori cittadini e cosi anche presentare occasione a chiunque eleggibile, di addestrarsi nel maneggio delle cose municipali.

Per la perfetta osservanza dell' articolo 203 è bene tener presente che nei primi quattro anni, in cui la scadenza dei Consiglieri è determinata dalla sorte, vanno imputati nel quinto anche quelli che per morte o rinuncia o per dimissione cessarono dalla loro carica, mentre negli anni successivi vanno aggiunti oltre al quinto. Tale metodo sembra apparentemente contrario all' ultimo capoverso dell'articolo 203, ma ove ben si rifletta si vede che i Consiglieri che vengono a mancare nell'anno e che quel capoverso vuole che si abbiano ad imputare nel quinto, non sono che quelli i quali nell'anno stesso sarebbero ugualmente scaduti per anzianità.

A questo punto ci piace di riportare due importanti articoli tratti dal *Bollettino amministrativo* di Napoli degli egregi signori Fratelli Carullo (1881); l' uno sulla rinnovazione annuale dei Consigli comunali; l'altro sulla rinnovazione delle Giunte comunali.

La Legge comunale vigente, eglino dicono, non è certo un modello di esattezza in quanto a regolarità ed ordine nella disposizione dei suoi articoli. Non vogliamo additarne le varie dissonanze, ci basti per ora ed incidentalmente accennare alla rinnovazione dei Consigli comunali. Come sarebbe stato logico e corretto sembrerebbe che le relative prescrizioni avessero dovuto trovar posto tra quelle del titolo secondo riguardante la Amministrazione del Comune. Se n'è formato invece un titolo distinto, a solo scopo di riunirle alle altre per l'Amministrazione provinciale.

L' articolo 203 dunque della suindicata Legge dispone: « I Consiglieri durano in funzioni cinque anni. Si rinnovano per quinto ogni anno, ecc. »

Saggia disposizione dicono i teorici professori di diritto amministrativo. La rappresentanza comunale è d'uopo che si ritemperi periodicamente alla fonte elettorale; bisogna che le oscillazioni ed i mutamenti che seguono nel corpo degli elettori si ripercuotano pure negli eletti; le modificazioni dei partiti, le prevalenze nell'opinione pubblica occorre che abbiano talora eco in seno al Consiglio municipale; i nuovi interessi venuti avanti coi nuovi iscritti nelle liste, debbono aver modo di potersi affermare nell'Amministrazione del Comune; infine gli stessi eletti non potrebbero ingolfarsi in un nuovo periodo annuale amministrativo senza essere sicuri, che la fiducia pubblica li assista tuttavia. Tutto ciò adunque giustifica l' opportunità, la convenienza, la necessità anzi, gridano i teorici stessi, di assoggettare il Consiglio comunale alla periodica rinnovazione. E ben fatto sia risponderemo ancor noi. Ma dove è poi che non c'è verso d'intenderci?

È sul modo pratico d'attuare cosiffatti pregevolissimi principi. La nostra legge, l'abbiam visto, dispone che i Consiglieri si rinnovano per quinto ogni anno.

Noi non vogliamo discutere se il periodo quinquennale sia sufficiente per una Rappresentanza amministrativa. Ammettiamolo pure; ma è poi opportuna del pari la rinnovazione annale? Diciamo francamente che no.

Un concetto crediamo che dovesse prevalere ad ogni altro: l'Amministrazione ha bisogno di più calma, di maggiore tranquillità e di tempo più lato della politica. Se al Parlamento nazionale dunque, che solo per metà si rinnova periodicamente, avendo per altra metà il correttivo della Camera stabile del Senato, si è creduto prudente non far sentire scosse troppo frequenti con elezioni annuali; se all'opera sua che è discontinua ed isolata, s'è creduto indispensabile totalmente il quinquennio; se ad esso che vive e deve in ogni rincontro ispirarsi alla maggioranza elettorale, s'è creduto dar per intero la dilazione del periodo rappresentativo; se la Camera elettiva può per ogni fatto politico trovarsi in una condizione nuova in faccia ai suoi elettori, eppure per norma generale deve attendere il periodo quinquennale per ripeterne la fiducia; se in fine al corpo che in sè compendia tutta la vita nazionale ed è la sintesi delle varie attività locali, si concede per intero il periodo del quinquennio, perchè mai poi alla modesta rappresentanza amministrativa devonsi annualmente arrecare scosse, perturbare l'andamento, sconvolgere l'ordine, dissestare la vita? Ma non è necessità suprema forse per una oculata e saggia amministrazione d'avere innanzi a sè un periodo senza interruzioni, sorretto dai medesimi fattori, onde svolgere ed attuare un programma, che a differenza di quello politico, deve essere un sistemo organico, continuativo, multiforme, avente assoluto bisogno di tempo per interamente produrre i suoi risultati? E potrà mai ciò conseguirsi se ogni anno periodicamente, va soggetto a mutamenti, a perturbazioni ed a continuo contrasto?

Molti chiedono, s' arrabattono, suppongono e spifferano le ragioni che a loro credere hanno portato, ed accentuano sempre più il cattivo stato dei nostri Comuni. Tutti presumono di conoscerne l'origine e si imbancano a dottori nell'additarne i rimedi. Utopisti o per lo meno teorici! Essi sanno il Comune, ne veggono l'Amministrazione, e pretendono conoscerne la vita intima delle discussioni, dai trattati, dalle effemeridi e da altre consimili superficialità. No la vita reale dei Municipi è troppo ignota, per quanto questa nostra asserzione possa sembrare eccessiva. Bisognerebbe esservi addentro, per poter penetrare in tutti i suoi reconditi; aver agio di conoscerne tutte le segrete cose, e poi sfideremmo chiunque a poterci dimostrare, che causa prima dei malanni dei Comuni non siano le rinnovazioni annuali dei Consigli municipali. E non diciamo di più...... Certe cose o bisogna ampiamente svilupparle, o basta appena enunciarle; trattarle a mezzo non giova. Epperciò a noi mancando opportunità d'appigliarci al primo partito, asseconderemo invece l'altro molto più modesto.

Se però verrà un giorno, che meno preoccupato dalle questioni e leggi

politiche ed economiche, il Parlamento italiano vorrà lealmente accuparsi sul serio della riforma amministrativa, noi faremo dell'abolizione delle rinnovazioni annuali dei Consigli comunali il tema precipuo delle nostre discussioni. La nostra meschinissima opinione forse non avrà seguito; ma noi intanto avremo la coscienza di aver additato un serio malanno, ricada su di altri poi la responsabilità di curarlo oppur no.

E quanto alle rinnovazioni delle Giunte comunali, gli stessi Carullo così si esprimono:

La Giunta municipale ha una vita molto più breve di quella del Consiglio, dappoichè dura appena due anni e si rinnova ogni anno per metà (Art. 91 della Legge comunale). A noi non pare che troppo contribuisca al regolare andamento delle Amministrazioni municipali, ed al migliore assetto e sviluppo loro, questo frequente avvicendarsi e rimutarsi dei rappresentanti comunali. Ma ora la legge è così, e dovendosi addivenire annualmente alla rinnovazione delle Giunte municipali, il Regolamento 8 giugno 1865, ha stabilito che il Consiglio comunale *deve* procedervi nella *prima seduta* della tornata autunnale (Art. 48). Perlochè ricorrendo attualmente il periodo di cosiffatte operazioni è opportuno riandare sulle massime più importanti che riguardano l'elezione dei membri delle Giunte municipali.

Innanzi tutto è d' uopo premettere che per effetto della Circolare del Ministero dell'Interno 8 agosto 1878, n° 15982-2, fu dichiarato potere i Consigli comunali eseguire tali nomine in *seduta pubblica*. Il Ministro di allora, (Zanardelli) osservò in detta sua nota che la legge negli articoli 88 e 199 e rispettivamente nell'articolo 212, con disposizioni spiccatamente differenti, regola materie del pari differenti. Quando si tratta, egli diceva, di stabilire il modo del voto, l'articolo 212 lo prescrive segreto, con disposizione generale, in tutte le deliberazioni *concernenti persone*; quando si tratta di vietare la pubblicità delle sedute, gli articoli 88 e 199, mutando locuzione esigono non solo che *si tratti di persone*, come nell'articolo 212, ma che *si tratti di quistioni di persone*.

Giova però avvertire che volendo pure ammettere la distinzione ministeriale di deliberazioni *concernenti persone* e di *quistioni di persone*, non era meno illegale il criterio della pubblicità (1). Infatti il concetto del legislatore era stato opportunamente illustrato dalla disposizione dell'articolo 43 del succennato Regolamento 8 giugno 1865, il quale appunto anche per le deliberazioni riflettenti persone richiede espressamente che consti essersi proceduto alla votazione con suffragi segreti ed

---

(1) Il Consiglio di Stato, fra gli altri pareri, il 9 marzo 1872, ne aveva emesso uno, col quale appunto considerava che se il più spesso, segnatamente le elezioni, si fanno senza previa discussione, da questa circostanza estrinseca non può venir mutata la sostanza della deliberazione relativa; mentre del resto, nessuna legge vieta che prima di eleggere o nominare si discuta circa le persone, e la seduta deve essere preordinata in guisa che la discussione possa farsi liberamente, secondo che volle la legge disponendo che avessero ad essere non pubbliche le sedute riguardanti quistioni di persone (*Bollettino amministrativo*, 1876).

in seduta non pubblica. Del resto ritenendo anche la teoria dell'onorevole Zanardelli, le nomine in parola dovevano farsi a porte chiuse, perchè benissimo poteva verificarsi il caso, che prima di procedere alla votazione i Consiglieri avessero voluto discutere il merito dei candidati e quindi far quistione di persone.

Dopo questo richiamo alla formalità delle sedute, vediamo quali altre divergenze abbia offerto la pratica.

Nell'eseguirsi la votazione sorse dubbio se avesse dovuto farsene una distinta per gli Assessori ordinari ed un'altra per quegli supplenti, ma il Consiglio di Stato, con suo avviso 6 giugno 1877 (1) dichiarò, che nè la Legge comunale, nè il relativo Regolamento vietano che si faccia una votazione complessiva, cioè con unica scheda, e con unico scrutinio, per la nomina degli Assessori effettivi e supplenti, proclamandosi gli Assessori effettivi e i supplenti in ragione dei voti riportati.

Sebbene però si fosse voluto trovar legale questo metodo di nomina, noi non sapremmo consigliarlo affatto, e crediamo che adottando si traviserebbe l'indole dell'elezione. Procedendo invece con votazione distinta le persone verrebbero designate individualmente e non già per presunzione, e quindi i voti anderebbero attribuiti secondo la loro effettiva fiducia e secondo la volontà della maggioranza.

Ma noi abbiam parlato e trattiamo della rinnovazione della Giunta. Però si domandò se questa avesse dovuto aver luogo alla sessione d' autunno, dopo che precedentemente fosse stata nominata per intero a causa delle rielezioni generali del Consiglio comunale. Dava luogo a dubitare la disposizione dell'articolo 48 del predetto Regolamento 8 giugno 1865, il quale dice: « le Giunte municipali nominate in seguito a rielezioni generali del Consiglio, non si rinnovano per metà nel primo anno del loro insediamento ».

La giurisprudenza non tardò intanto a riconoscere una tale eccezione come contraria alla legge, e ad essa fecero eco puranco distinti pubblicisti (2). Concordemente fu ritenuto, che l'articolo 48 succennato è contrario alla legge in quanto dispone, che nel primo anno della loro ricostituzione integrale le Giunte municipali non abbiano a rinnovarsi per metà. Gli articoli 91 e 207 della Legge vogliono invece quel rinnovamento parziale, non potendosi estendere il mandato degli Assessori oltre il tempo fissato dalla legge, e non potendosi pregiudicare i diritti dei nuovi Consiglieri (eletti in luglio) ad essere assunti nella tornata autunnale all'Assessorato (3). A questo unanime avviso non sembra che possa menomare importanza il fatto che lo stesso Consiglio di Stato, per incidente e senza

---

(1) *Bollettino amministrativo*, 1877.

(2) Citiamo il parere 10 novembre 1866 riportato nel *Manuale degli amministratori*, 1867; gli altri del 30 gennaio 1868 e 26 dicembre 1872, che si possono leggere nella *Rivista amministrativa*, 1868 e 1873.

(3) Avvocato Agostino Aliberti nella *Rivista amministrativa*, 1870.

alcuna considerazione, ebbe con suo parere 28 gennaio 1880 pel Comune di Ribera (1) a richiamare all'osservanza il già seppellito articolo 48 del Regolamento 8 giugno 1865: parere questo a cui del resto non può ammettersi importanza di sorta.

Stabilito come e quando si proceda alla rinnovazione dei Membri della Giunta, vediamo ancora quali altre formalità bisogna osservare nelle relative deliberazioni. Taluno avrebbe preteso, che non riusciti eletti gli Assessori al primo o secondo scrutinio, in quello di ballottaggio dovesse astenersi dal prender parte alla votazione colui della cui elezione si tratti ed i suoi parenti. Ma il supremo consesso amministrativo col parere del dì 8 febbraio 1879 pel Comune di Bariano (2), dichiarò che l'articolo 222 della Legge comunale non è applicabile al caso della Giunta municipale, in quanto che l'interesse, a cui il detto articolo accenna, non può riferirsi a quelle deliberazioni che riguardano l'interesse pubblico collettivo del Comune, ma riflette bensì l'interesse privato, che può in molti casi trovarsi in opposizione al bene generale del Comune.

Si presentava spesso nel caso pratico la circostanza che un Assessore prima di compiere il suo biennio di funzioni, venisse a cessare dalla carica di Consigliere comunale. Allora applicandosi l'articolo 203 della Legge che dichiara, che perdendosi la qualità di Consigliere si cessa dal far parte della Giunta, si riconobbe che non vale all'Assessore l'essere stato rieletto Consigliere, imperocchè come la perduta prima qualità non si riacquista che per nuove elezioni; così anche per nuova nomina deve riprendersi quella di membro della Giunta (3).

Non di rado avviene pure che nelle votazioni i candidati non riportano la voluta maggioranza assoluta nel primo o secondo scrutinio; ma nel mentre s'è voluto concedere (4), ampliando la portata dell'articolo 47 del più volte citato Regolamento, che il Consiglio possa tuttavia procedere ad una terza votazione libera, s'è giustamente assodato, che anche quando in quella di ballottaggio niuno abbia conseguito la detta maggioranza, debba nonpertanto proclamarsi eletto colui che abbia riportato maggiori voti, o a parità il più anziano; dappoichè la votazione di ballottaggio, introdotta per antivenire la ripetizione indefinita d'inutili votazioni e per porre un termine alle medesime, deve essere unica e definitiva (5).

I risultati delle votazioni poi non sempre danno ugual numero di voti agli eletti, e dappoichè in una stessa volta si procede tanto alla nomina

---

(1) *Bollettino amministrativo*, 1880.
(2) *Id.* *id.* 1879.
(3) Parere del Consiglio di Stato, 26 gennaio 1880, adottato pel Comune di Susa, (*Bollettino amministrativo*, 1880).
(4) Parere del Consiglio di Stato, 28 marzo 1879, adottato pel Comune di Zerbo; (*Bollettino amministrativo*, 1879) conforme all'altro identico del 24 luglio 1878, pel Comune di Galluzzo (*Ivi*, 1878).
(5) È costantissima a tal riguardo la giurisprudenza, come rilevasi dai pareri del Consiglio di Stato, fra i tanti, del 16 febbraio 1877, pel Comune d'Ischitella, e 28 dicembre 1877, pel Comune di Nocera superiore, (*Bollettino amministrativo*, 1877 e 1878).

d'un Assessore che debba durare in carica per un biennio intero, che a quella di altro in surrogazione di qualche dimissionario, così in questo caso ne segue che l'anzianità degli eletti, dovendosi regolare in base all'articolo 206 della Legge comunale, devesi ritenere che sia stato prescelto a compiere il maggior periodo, colui che abbia riportato più voti, ben distinguendo che ciò sia avvenuto nella stessa votazione, dappoichè se invece uno abbia riportato minor numero di voti nel primo e secondo scrutinio, mentre l' altro ne abbia avuti di più in quello di ballottaggio, deve quest' ultimo considerarsi beninteso ritenuto eletto pel periodo più breve (1).

Queste surrogazioni straordinarie e il conseguente disordine nei periodi di anzianità degli eletti hanno fatto sorgere spesso la difficoltà, se, cioè, il surrogato acquisti anche coll'atto della sua nomina il diritto d'anzianità del suo predecessore, ma sempre e costantemente fu ritenuto che secondo la invalsa giurisprudenza, l' Assessore nominato in surrogazione di altro venuto a mancare in via straordinaria, dura bensì in carica per tutto il tempo che rimaneva a compiere al predecessore, ma non avviene nel caso alcuna surroga di anzianità (2). Ed ugualmente non può ritenersi per anziano l'Assessore riconfermato in ufficio, dappoichè l'anzianità deve calcolarsi dalla data dell'ultima conferma in ufficio, senza riguardo al servizio prestato nei bienni precedenti (3).

Giurisprudenza.

L'Assessore che è scaduto dalla carica di Consigliere, rimane scaduto anche dalla qualità di Assessore, essendo scritto nell'articolo 203 della Legge comunale che perdendosi la qualità di Consigliere si cessa dal far parte della Giunta. Non vale il dire che l'Assessore sia stato rieletto Consigliere, e che perciò non essendovi interruzione si debba considerare sempre legalmente quale Assessore: imperocchè la perduta qualità di Consigliere non si riacquista che per le nuove elezioni, e mentre dipende dagli elettori la nomina a Consigliere, dipende dal Consiglio quella della Giunta o degli Assessori che la compongono, onde per disposto di legge è evidente che il Consiglio comunale deve procedere alla nomina degli Assessori in luogo degli scaduti e può soltanto rieleggere gli scaduti quando sono nuovamente eletti Consiglieri (*Parere del Consiglio di Stato*, 26 *gennaio* 1880).

— Se il nuovo Consiglio comunale sorto in seguito ad elezioni generali, non ha proceduto nella sua prima adunanza straordinaria nella quale

---

(1) Così ebbe ad avvisare il Consiglio di Stato in data 24 aprile 1878, pel Comune di Filettino. (*Bollettino amministrativo*, 1878).

(2) Nota del Ministero dell'Interno al Prefetto d'Arezzo, in data 13 dicembre 1871, divisione III, sezione 2ª, nº 25104-5 (*Rivista amministrativa*, 1871).

(3) Nota del Ministero dell'Interno al Prefetto di Avellino, in data 17 novembre 1874, divisione III, sezione 2ª, nº 16982.

fu insediato, anteriore alle sessioni di autunno, che alla nomina della Giunta municipale, e non ha preso altre deliberazioni sino alla detta sessione; non si può dire che per tal fatto abbia il Consiglio compiuto il primo suo anno amministrativo e che debba perciò procedere pel detto anno all'estrazione del quinto dei Consiglieri da rinnovarsi (*Parere del Consiglio di Stato*, 28 *gennaio* 1880).

— La surrogazione straordinaria è un rimedio eccezionale, il quale va adoperato solo per impedire che il Consiglio comunale venga esposto a non potere funzionare regolarmente per mancanza di numero legale. Ove quindi fino all'epoca delle elezioni annuali non siasi ancora ricorso alla surrogazione straordinaria non è più il caso di procedervi, nè per conseguenza di applicare l'articolo 204 della Legge comunale e provinciale, ma bensì di uniformarsi allo articolo 203 di essa Legge e 100 del relativo Regolamento (1) (*Parere del Consiglio di Stato*, 24 *marzo* 1880).

Riforme.

Questo articolo, tra le altre cose, prescrive la rinnovazione annuale per quinto tanto dei Consiglieri comunali quanto di quelli provinciali.

La ragione di tale disposizione, osserva il Gritta, si è che essendo essi i mandatari od incaricati del Governo della cosa pubblica dagli elettori ne viene di conseguenza che debbano dare all'Amministrazione quell'indirizzo che può essere manifestato coi loro voti, e che, per la natura stessa del vincolo che intercede fra mandanti e mandatari, la loro missione non possa essere permanente, ma temporanea e revocabile: altrimenti gli elettori si sarebbero dati dei padroni, anzichè dei rappresentanti. Deve quindi la la legge procurare il modo col quale gli elettori possano usare del loro diritto, e, liberi nella loro scelta, come dice Henrion De Pensey (*Du Pouvoir municipal*, lib. I, cap. IX), ricompensare il saggio amministratore, dandogli una novella testimonianza della loro confidenza; punire, facendoli ritornare alla vita privata, chi non curante e debole ha male amministrato il patrimonio comune e colui che fiero, arrogante o partigiano, cambiò in istrumento di vendetta e di oppressione i poteri che per proteggere egli aveva ricevuto.

Alcuni però, prendendo a norma i risultati pratici, ritengono che la proporzione del quinto per la rinnovazione non sia adeguata allo scopo suespresso.

Essi dicono che un nuovo elemento di un quinto introdotto in una amministrazione, che si compone di un gran numero di persone, non può esercitarvi quella influenza che è necessaria per imprimervi un diverso indirizzo, nè porge mezzo agli elettori di adoperare un efficace sindacato

---

(1) In tema di surrogazione vedasi il parere 5 dicembre 1879 (*La Legge*, 1880).

sugli amministratori: per cui sembra loro più opportuna la rinnovazione annuale di un terzo, anzichè di un quinto (1).

Articolo 204.

Non vi è luogo a surrogazione straordinaria dei Consiglieri nel corso dell'anno, eccetto il caso in cui il Consiglio si trovi ridotto a meno dei due terzi dei suoi membri.

(*Regolamento, art.* 101).

Giurisprudenza.

Sul quesito se siano valide le deliberazioni di un Consiglio comunale ridotto a meno di due terzi, il Ministero dell'Interno rispose affermativamente a senso degli articoli 89 e 204 della Legge comunale, non essendo il caso di tener conto del contrario disposto dell' articolo 41 del Regolamento comunale (2) (*Nota del Ministero dell'Interno*, 8 *marzo* 1867).

— Se fu annullata la nomina del Consigliere assegnato alla frazione, devesi procedere ad altra elezione, non essendo applicabile al caso l'articolo 204 della Legge comunale, non trattandosi di surrogazione straordinaria. Così se è annullata la votazione della frazione pel Consigliere provinciale, ma questi è tuttavia proclamato, allora è inteso che l'annullamento di tale votazione non ha conseguenze (*Nota del Ministero dell'Interno*, 9 *settembre* 1867).

— A differenza di quanto è disposto dall'articolo 204 della Legge comunale circa la surrogazione straordinaria de' Consiglieri, niente osta che i membri mancanti della Giunta municipale possano essere surrogati in qualunque epoca dell'anno. L'articolo 84 della Legge stessa contempla le sole surrogazioni ordinarie ed annuali. La ragione di ciò è che essendo la Giunta municipale un corpo costituito in permanenza d' ufficio deve

---

(1) Secondo la legislazione belga i Consigli comunali sono eletti per il termine di sei anni e si rinnovano per metà ogni tre anni (Legge comunale, art. 34). I Consigli provinciali poi sono eletti per quattro anni e si rinnovano per metà ogni biennio (Legge provinciale, art. 92 e 93).

In Francia i Consiglieri comunali durano in funzione sei anni e si rinnovano per metà ogni tre anni (Legge comunale, 21 marzo 1831, art. 17).

I membri poi del Consiglio generale di dipartimento sono nominati per nove anni e scadono per terzo ogni triennio (Legge provinciale, 22 giugno 1833, art. 8).

A questo punto cade in acconcio osservare che la rinnovazione protratta al di là di un anno non ci sembra opportuna; perocchè paralizza lo scopo della rinnovazione stessa che è quello di dare agli elettori il mezzo di esercitare un pronto, continuo ed efficace sindacato sugli amministratori. Oltracciò se si chiamano gli elettori di rado alle urne si può far nascere in loro una certa tal qual noncuranza della pubblica azienda

(2) Il Consiglio di Stato opinò pure che le deliberazioni di un Consiglio comunale ridotto a meno di due terzi, prese prima che sia riordinato, a senso dell'articolo 204 della Legge comunale vigente, sono valide, purchè sieno regolari in ogni altra parte (*Parere del Consiglio di Stato*, 8 *febbraio* 1865).

essere sempre completo (*Decreto della Prefettura di Vicenza*, 14 *giugno* 1869).

Articolo 205.

Coloro che ai termini della presente Legge sono nominati a tempo, rimangono in ufficio sino all'installazione dei loro sucessori, ancorchè fosse trascorso il termine prefisso.

Articolo 206.

Fra eletti contemporaneamente si avranno per anziani coloro che riuscirono nel primo scrutinio per maggior numero di voti, e quindi coloro che ne ottennero maggior numero negli scrutinî seguenti.

A parità di voti s'intende eletto, o si avrà per anziano, il maggiore di età.

Commenti.

L'anzianità non è determinata dall'età, ma dall'epoca della nomina e dal numero dei voti riportati. Infatti, quegli che è da più tempo in carica e riportò maggior numero di voti si deve ritenere che goda maggior fiducia degli altri, e quindi gli va accordata la prevalenza.

Giurisprudenza.

Se al seguito di rinuncia dei due Assessori effettivi di un Comune si è proceduto dal Consiglio comunale alla surrogazione dei medesimi, e nella prima votazione libera risultò eletto un solo Assessore, e l'altro fu eletto in seguito al ballottaggio, ne segue che l'anzianità degli eletti dovendosi regolare in base all'articolo 206 della Legge comunale, l'Assessore eletto pel primo nella votazione libera acquistò il diritto di rimanere in carica più lungo tempo dell'altro. Se poi il detto Assessore fu nominato Sindaco e si è dal Consiglio comunale proceduto alla elezione di altro Assessore in surrogazione del medesimo, colui che fu eletto in sua vece ha acquistato il diritto di rimanere in ufficio sino al tempo in cui avrebbe dovuto rimanere l'Assessore nominato Sindaco, e ciò in virtù dell'articolo 207 della Legge comunale, pel quale chi surroga un funzionario anzi tempo scaduto resta al posto di lui quanto avrebbe dovuto restarvi il predecessore (1) (*Parere del Consiglio di Stato*, 24 *aprile* 1878).

— L'articolo 206 della Legge comunale e provinciale si limita a stabilire la norma per determinare l'anzianità tra più eletti contemporaneamente, e non può applicarsi alle surrogazioni, per le quali è provveduto coll'articolo 100 del Regolamento emanato per l'esecuzione della detta

(1) L'anzianità si computa in appoggio alla data della nomina ai voti riportati ed all'età di ciascun nominato. A parità di condizione dal primo grado si passa al secondo ed occorrendo anche al terzo.

Legge. In conseguenza ove le surrogazioni eccedono il quinto dei Consiglieri da rinnovarsi s'intendono eletti per un quinquennio quelli che riportarono maggior numero di voti, e sono perciò surrogabili i Consiglieri che ottennero il numero minore di voti (*Parere del Consiglio di Stato*, 5 *dicembre* 1879).

Articolo 207.

Chi surroga funzionari anzi tempo scaduti rimane in ufficio sol quanto avrebbe durato il suo predecessore.

Articolo 208.

La qualità di Consigliere si perde verificandosi alcuno degli impedimenti di cui agli articoli 25, 26 e 27.

(*Regolamento, art.* 102).

Commenti.

La decadenza di un Consigliere, deve in primo grado essere pronunciata dal Consiglio comunale e in secondo grado dalla Deputazione provinciale. Ad onta del disposto dell'articolo 102 del Regolamento si fece viva questione da alcuni nel senso, che trattandosi di incapacità a continuare nella carica di Consigliere, la decadenza dovrebbe essere pronunciata dalla Corte d'Appello in consonanza all'articolo 75 della Legge; ma la giurisprudenza si è spiegata nel senso che la Deputazione provinciale abbia sempre a pronunciarsi, salvo il ricorso in via amministrativa o giudiziaria a seconda dei casi.

Giurisprudenza.

Quando la Corte di Cassazione ha annullato una sentenza della Corte d'Appello con la quale, in seguito a ricorso dell'interessato, era stato mantenuto nella qualità di Consigliere un elettore che era stato dichiarato decaduto dal Consiglio comunale per lite vertente col Comune, e fu colla stessa sentenza della Corte Suprema rinviata la causa per un nuovo esame ad altra Corte d'Appello, non si può dalla Giunta municipale, insino a che la Corte di rinvio abbia pronunziato nel merito, far procedere nell'occasione delle elezioni ordinarie anche alla surrogazione di quel Consigliere, poichè allora si violerebbero le disposizioni del Codice di Procedura Civile, sul ricorso per cassazione, secondo le quali, occorrendo l'annullamento con rinvio di una sentenza, rivive con tutti i suoi legali effetti il ricorso contro la decisione appellata, tranne il caso di perenzione d'istanza previsto dall'articolo 338 dello stesso Codice. Dovendosi quindi il detto elettore ritenere come Consigliere del Comune insino a che l'Autorità

giudiziaria abbia riconosciuta la legalità della decadenza, o si verifichi il caso di perenzione d'istanza, la di lui surrogazione nella rinnovazione del quinto dei Consiglieri devesi riguardare come non avvenuta, essendo stata arbitraria ed affatto illegale. Ed in conseguenza deve annullarsi la elezione di quello, fra gli elettori, che ebbe a riportare il minor numero di voti e che avrebbe dovuto surrogare il detto Consigliere (*Parere del Consiglio di Stato*, 4 *ottobre* 1879).

— L'esistenza di un atto d'opposizione ad un'ingiunzione comunale, specialmente se di data remota, non può invocarsi a fondamento di lite vertente, efficace a determinare la decadenza d'un Consigliere comunale. Perchè ad esservi la lite vertente nel senso della Legge amministrativa, vi deve essere sopra una istanza la contestazione giuridica, la quale non si avvera colla semplice *vocatio in jus*, ma si compie soltanto colla comparizione in giudizio di una delle parti almeno. Nè una sentenza di condanna a favore del Comune costituisce incapacità elettorale (1) (*Sentenza della Corte d'Appello di Catanzaro*, 20 *ottobre* 1879).

Riforme.

Questo articolo parla della decadenza (2) o perdita della qualità di Consigliere; e siccome è posto sotto il titolo quarto che tratta delle disposizioni riferentisi tanto all'Amministrazione comunale che provinciale, così ne viene di logica conseguenza che ivi s'intende di parlare di Consiglieri provinciali e comunali. Giova però riflettere che ciò è inesatto, poichè gli impedimenti cui accenna l'articolo 27 della Legge, i quali escludono gl'individui che vi sono indicati dal far parte del Consiglio comunale, non li escludono dal far parte del Consiglio provinciale; ma per l'articolo 183 della Legge li rendono soltanto incapaci di far parte della Deputazione provinciale.

Anche l'articolo 102 del Regolamento, che attribuisce alla Deputazione provinciale la facoltà di dichiarare la decadenza dei Consiglieri, dovrebbe essere modificato, giacchè è ormai costantemente stabilito dalla giurisprudenza, che tale facoltà appartiene invece al Consiglio comunale, eziandio pei principî generali di diritto.

---

(1) La Corte d'Appello di Casale colla sua sentenza 15 maggio 1867 stabiliva che a costituire gli estremi della lite vertente è necessario che vi sia una vera collisione d'interessi fra il Comune ed il Consigliere, ed un oggetto sostanziale su cui abbia il Giudice a pronunziare a vantaggio od a carico dell'uno o dell'altro.

(2) Ci pare opportuno di osservare che propriamente l'azione di decadenza si esercita quando la persona è già legalmente entrata in carica e vengono posteriormente a verificarsi gl'impedimenti di cui è cenno negli articoli 25, 26 e 27. L'azione di ineleggibilità poi si esercita per gli stessi impedimenti, ma avanti che la persona entri effettivamente in carica, ossia non più tardi della prima adunanza della sessione ordinaria d'autunno.

Queste due azioni però non sono da confondersi coll'altra che riguarda le nullità avvenute nelle operazioni elettorali, il cui obbietto sono vizî di forma verificatisi nella elezione, e non vizî di capacità.

Articolo 209.

I Consiglieri entrano in carica nel primo giorno della sessione ordinaria del Consiglio, che ha luogo dopo l'elezione.

Commenti.

La disposizione di questo articolo è assoluta e non ammette distinzione tra gli eletti per la ordinaria scadenza dei Consiglieri o quelli che surrogano Consiglieri anzi tempo scaduti.

Epperò tutti questi nuovi eletti non possono prender parte alle adunanze straordinarie che fossero tenute prima della sessione ordinaria d'autunno.

Giurisprudenza.

Quando l'annullamento delle elezioni per parte del Consiglio comunale avviene anteriormente alla sessione ordinaria, continuano in ufficio i Consiglieri scaduti sino a che sia intervenuto un giudizio definitivo ed inappellabile. Quando invece l'annullamento delle elezioni da parte del Consiglio comunale avviene nella tornata d'autunno, i nuovi eletti devono cessare dall'intervenire alle adunanze del Consiglio sino a che provino di avere interposto appello dalla decisione del Consiglio comunale, nel qual caso la interposizione dell' appello può produrre quell' effetto sospensivo che la legge ha sancito a favore degli elettori cancellati dalle liste elettorali e che possono quindi prendere parte alle elezioni (*Parere del Consiglio di Stato*, 4 *giugno* 1879, *approvato a Sezioni riunite il* 21 *stesso mese*). — I Consiglieri estratti per l'annuale rinnovazione del quinto rimangono in ufficio fino alla installazione dei loro successori e il Consiglio comunale continua nella pienezza delle sue attribuzioni, senza che alla validità delle deliberazioni faccia ostacolo la circostanza che nello stesso anno il Consiglio comunale abbia dovuto procedere alla estrazione di due quinti dei Consiglieri. La irregolarità della pubblicazione fattasi non in giorno festivo nell'albo pretorio di una deliberazione consiliare, non ne infirma per nulla la validità, onde un privato ricorrente non può avere interesse e quindi difetta di titolo per impugnare sotto questo rispetto un decreto prefettizio che abbia respinto un suo precedente reclamo per impedire l'apposizione del *visto* ad una tale deliberazione (*Parere del Consiglio di Stato*, 17 *dicembre* 1879).

Riforme.

Le elezioni si fanno dopo la tornata di primavera, e non più tardi del mese di luglio (Art. 46). La tornata di autunno deve aprirsi entro il mese di settembre od ottobre (Legge 1° luglio 1873). Da ciò avviene che può trascorrere un tempo intermedio di più mesi fra l'elezione del Consigliere e la sua entrata in carica, durante il quale possono trattarsi gli affari del

Comune in sessioni straordinarie, senza che il nuovo eletto vi prenda parte e ve l'abbia invece colui al quale fu tolto il mandato.

Ciò ha tanto maggior peso in quantochè è noto come in pratica molti Consigli e particolarmente dei Comuni più importanti, tengono le loro adunanze assai frequentemente, ed a misura che se ne presenta la necessità. Non raramente accade pure che le sessioni ordinarie si aprano al di là del tempo ordinato.

Ad ovviare al detto inconveniente parrebbe più opportuno il prescrivere che i Consiglieri eletti, tanto comunali che provinciali, debbano assumere le loro funzioni in surrogazione degli scaduti, nella prima adunanza dei rispettivi Consigli, successiva alle elezioni.

Articolo 210.

Le funzioni dei Consiglieri comunali e provinciali sono gratuite.

Danno diritto però a rimborso delle spese forzose sostenute per la esecuzione di speciali incarichi.

È fatta facoltà ai Consigli provinciali di decretare in favore dei membri della Deputazione non residenti nel Capo-luogo della Provincia delle medaglie di presenza corrispondenti alle spese di viaggio e di soggiorno a cui dovranno sottostare per intervenire alle sedute.

Potrà pure essere stanziato in bilancio a favore del Sindaco un annuo compenso per indennità di spese.

(*Regolamento, art.* 103).

Commenti.

Per nessuna ragione, a meno che si tratti di rimborso di spese forzose puossi dar compenso ad un Consigliere e nemmeno al Sindaco tranne che si tratti di compenso per indennità di spese. Epperò essendo le cariche di Consigliere e di Sindaco puramente onorifiche, non havvi dubbio che si possa rinunciarvi e che la rinuncia debba essere accettata.

Giurisprudenza.

I Municipi non possono accordare indennità o gratificazioni agli ufficiali dello Stato Civile. Tali funzioni sono gratuite, poichè sebbene nel Regio Decreto 15 novembre 1865 non siavi un'esplicita disposizione che lo dichiari, ciò si manifesta nell'articolo 149 dello stesso Regio Decreto ove è detto che i diritti esatti dagli ufficiali dello Stato Civile sono riscossi a favore del Comune. Inoltre è da osservarsi che ufficiale di Stato Civile non può essere che il Sindaco od altra persona da lui scelta fra i Consiglieri, e la qualità del primo e della seconda è già dichiarata gratuita dall'articolo 210 della Legge comunale (*Decisione del Ministero dell'Interno, 2 febbraio* 1867).

— È nulla la deliberazione, con la quale si accorda una gratificazione

ad un Consigliere comunale, giacchè le costui funzioni sono essenzialmente gratuite. Che se qualche Consigliere avesse prestato opera materiale di compenso ed avesse anticipato al Comune le spese dei lavori, ciò può dare argomento a restituzione di giornate di lavoro, risultanti da note regolari o a pagamenti conteggiati (*Parere del Consiglio di Stato*, 8 *marzo* 1876).

— Quando un Comune vuole eccedere il limite legale della sovrimposta fondiaria, deve prima ottemperare pienamente all'articolo 15 della Legge 11 agosto 1870, allegato *O*, e radiare dal suo bilancio le spese facoltative. Un Comune che applichi il dazio consumo, la tassa di famiglia e l'altra sul bestiame, non può dirsi che ottemperi del tutto alla Legge stessa, se ha trascurato di applicare anche quella sui domestici. Poco vale, che trattandosi di un piccolo Comune, quasi manchino, per le sue condizioni economiche, le materie imponibili, perocchè la tennità del prodotto, di cui è suscettibile una tassa, non è una ragione sufficiente per poter prescindere dalla sua applicazione. L'assegno al Sindaco per indennità di spese, sebbene abbia per base l'articolo 210 della Legge comunale e provinciale, ha tuttavia il carattere di una spesa facoltativa, la quale non è più ammissibile, quando il Comune ecceda il limite legale della sovrimposta. Questa eccedenza, che sia stata senz'altro autorizzata dalla Deputazione provinciale, deve quindi modificarsi, riducendosi alla somma che risulti ancora necessaria, dopo che siasi introdotta nell'attivo del bilancio comunale la tassa sui domestici, e siasi escluso dal passivo l'assegno al Sindaco (*Parere del Consiglio di Stato*, 21 *maggio* 1879).

— Sebbene ai termini dell' articolo 210 della Legge comunale possa essere stanziato in bilancio un annuo compenso in favore del Sindaco per indennità di spese, questa facoltà dei Comuni deve necessariamente essere coordinata coll'articolo 3 della Legge del 14 giugno 1874, secondo il quale nel caso di eccedenza della sovrimposta non può autorizzarsi alcuna spesa facoltativa , tranne che essa dipenda da precedenti impegni ed abbia un carattere continuativo. Pertanto qualora il Comune domandi di eccedere il limite dello sovrimposta, non può la Deputazione provinciale far luogo alla concessione senza uniformarsi alla detta legge, depennando dal bilancio anche la somma stanziata per assegno al Sindaco. Se non è giusto che il Sindaco sopperisca del proprio alle spese che sono occasionate dalla sua qualità di ufficiale del Governo, al Comune rimane però sempre il mezzo d'indennizzarlo valendosi del fondo dei casuali (*Parere del Consiglio di Stato*, 31 *dicembre* 1879).

Articolo 211.

Chi presiede l' adunanza dei Consigli creati colla presente Legge è investito di potere discrezionale per mantenere l'ordine, l'osservanza delle leggi, e la regolarità delle discussioni e deliberazioni.

Ha la facoltà di sospendere e disciogliere l' adunanza facendone processo verbale da trasmettersi al Prefetto od al Sotto-Prefetto se si tratta di Consiglio comunale o di Giunta municipale, ed al Ministro dell'Interno se degli altri.

Può nelle sedute pubbliche, dopo aver dati gli opportuni avvertimenti, ordinare che venga espulso dall'uditorio chiunque sia causa di disordine ed anche ordinarne l'arresto.

Si farà menzione di quest'ordine nel processo verbale, e sull'esibizione del medesimo si procederà all'arresto.

L'individuo arrestato sarà custodito per 24 ore, senza pregiudizio del procedimento avanti ai Tribunali quando ne sia il caso.

Commenti.

Ove un Sindaco non potesse presenziare l'adunanza di un Consiglio, la presidenza dovrebbe essere assunta da colui che fa le sue veci a senso dell'articolo 108. Il Consiglio adunque non potrebbe delegare a Presidente altra persona diversa da quella menzionata nel detto articolo.

Giurisprudenza.

La formalità per la quale il Presidente deve riconoscere la votazione coll'assistenza di due scrutatori è sostanziale, nè se ne potrebbe prescindere. Vi è quindi necessità di farne menzione nel processo verbale. Ma la mancanza di questa menzione potrebbe forse produrre una nullità di forma? No, certamente, poichè basta che l'adempimento di questa formalità possa constare altrimenti e non dalla menzione sacramentale che il Presidente abbia riconosciuta la votazione con l'assistenza dei due Consiglieri. Infatti l'articolo 211 relativo alla redazione dei verbali si limita a prescrivere che il verbale debba contenere i principali punti della discussione e il numero dei voti resi pro e contro ogni proposta, senza far cenno alcuno della dichiarazione che allo spoglio dei voti assistettero due Consiglieri. Se la legge avesse intesa questa dichiarazione come essenziale, lo avrebbe esplicitamente espresso e minacciato di nullità il verbale che non contenesse codesta dichiarazione. Quindi con ragione il Consiglio di Stato ha opinato che è sufficentemente adempito il voto della legge, se il processo verbale dica che lo spoglio dei voti fu fatto regolarmente dopo ciascuna votazione (*Parere del Consiglio di Stato*, 22 *ottobre* 1864).

— Per rilevare se vi sia oltraggio in alcune parole pronunziate da un Consigliere comunale nel calore della discussione, devesi aver riguardo piuttosto che al senso materiale di esse, all'intenzione di chi le proferì, tenuto conto dello scopo e della causa che diedero loro occasione (*Sentenza della Corte di Appello di Torino*, 21 *ottobre* 1880).

Articolo 212

I Consigli votano ad alta voce per appello nominale o per alzata e seduta.

Le sole deliberazioni concernenti persone si prendono a suffragi segreti.

(*Regolamento*, *art.* 43).

Commenti.

Il voto segreto è richiesto sempre dal principio di libertà, cioè per lasciare che ogni individuo che vota e che nello stesso tempo è timido ed ha riguardi personali, possa manifestare la sua opinione senza pericolo che venga conosciuta o palesata a quello a cui forse riuscirebbe di pregiudizio.

La Legge comunale stabilendo che la votazione si abbia a fare a suffragi segreti, quando riflette persone, non dà norme esplicite al riguardo. Epperò si avverta che due sono i modi di votazione praticabili, cioè, o votando simultaneamente sopra tutti i candidati concorrenti e dando con scheda segreta il voto a quello che si preferisce, ovvero votando individualmente per ciascun concorrente a palle o schede segrete e così successivamente ripetendo l'operazione per ciascuno. Tra questi due modi sembra più conforme allo spirito della legge e all'intenzione del legislatore che debba adottarsi quello della votazione simultanea fra tutti i candidati, essendo il più atto a far meglio conoscere quale sia il candidato scelto con preferenza della maggioranza dei votanti e che presenta minori inconvenienti. A questo proposito è bene rimarcare che fra due o più proposte, votata una, resta necessariamente esclusa l'altra o le altre.

Sono questioni di persona quelle che si riferiscono alle qualità, capacità e meriti personali.

Finalmente non si dimentichi, che le questioni di persona presentano tre caratteristiche distinzioni, quali sono: 1° che vanno sempre trattate in seduta privata; 2° che la votazione deve essere segreta; 3° che le decisioni devono essere estese in verbale separato (Regolamento art. 104).

Giurisprudenza.

Non deve essere presa a suffragi segreti la deliberazione colla quale il Consiglio comunale delibera di prelevare dal fondo di riserva del bilancio una somma da distribuirsi come gratificazione agli insegnanti delle scuole serali per gli operai, ed incarica la Giunta di procedere al riparto della somma stessa in proporzione dello zelo e delle fatiche sostenute. Con tale deliberazione il Consiglio non essendosi occupato direttamente od immediatamente delle persone degli insegnanti stessi e del merito loro rispet-

tivo, non si è punto violata la disposizione dell'articolo 212 della Legge comunale sul voto segreto (*Parere del Consiglio di Stato*, 11 *dicembre* 1866).

— La disposizione contenuta nel secondo alinea dell'articolo 212 della Legge comunale, giusta il quale le deliberazioni risguardanti persone debbono essere prese a voti segreti, è applicabile anche alle deliberazioni delle Giunte municipali, sussistendo per esse le stesse ragioni che per quelle del Consiglio, e potendosi facilmente arguire che il motivo di siffatta speciale disposizione e riposto nel soggetto stesso della deliberazione, non già nella composizione del corpo deliberante. È quindi viziata di nullità, e come tale dev'essere annullata la deliberazione della Giunta concernente persone, che risulti presa a voti palesi (*Pareri del Consiglio di Stato*, 14 *aprile* 1868 *e* 27 *agosto* 1869, *e Nota del Ministero dell'Interno al Prefetto di Girgenti*, 26 *settembre* 1868).

— Allorchè trattasi di questioni sulla legalità e validità delle operazioni elettorali nelle quali solo indirettamente può essere implicato l'interesse delle persone, non è applicabile il disposto dell'articolo 212 della Legge comunale, è quindi valida la deliberazione se anche non fu presa a suffragi segreti. Se un Consigliere che avrebbe dovuto astenersi, dà il suo voto, non per questo è nulla la deliberazione, se prescindendo da quel voto si avrebbe egualmente ottenuta la maggioranza voluta dalla legge. Si devono considerare come votanti ed assenzienti alla maggioranza quei Consiglieri, i quali, intervenuti regolarmente all'adunanza, si astennero successivamente e spontaneamente dal prender parte alla deliberazione (*Decreto della Prefettura di Verona*, 2 *novembre* 1868).

— Fu fatta la questione se la deliberazione di un Consiglio comunale per l'estrazione del quinto, in quanto pronunciando sul periodo di scadenza designa come estratti alcuni Consiglieri che ritiene aver compiuto il quinquennio, debba per l'articolo 212 essere votata a suffragi segreti. Il Ministero dell'Interno, d'accordo col Consiglio di Stato, ha deciso che la votazione non poteva farsi a voti segreti, poichè le deliberazioni interessanti persone, a senso del detto articolo, sono quelle che hanno per oggetto la loro condizione, e danno luogo ad una apprezzazione morale, non già alla ricognizione di un diritto cui debba provvedersi in base alle leggi e con norme certe e determinate (*Nota del Ministero suddetto*, 24 *agosto* 1869, *al Prefetto di Cagliari*).

— La disposizione contenuta nell'articolo 212, giusta la quale le deliberazioni risguardanti persone debbono essere prese a voti segreti, è applicabile anche alle deliberazioni delle Giunte municipali (*Pareri del Consiglio di Stato*, 14 *aprile* 1868, *e* 27 *agosto* 1869).

— La disposizione dell'articolo 212, secondo la quale le sole deliberazioni concernenti persone, si prendono a suffragi segreti, non può essere limitata alle sole deliberazioni di nomina, sospensione o destituzione di impiegati. La locuzione adoperata dalla legge è chiara e precisa, e comprende tutte, senza distinzione, le deliberazioni concernenti persone (*Parere del Consiglio di Stato*, 17 *settembre* 1869).

— La Legge comunale, all'articolo 212, stabilendo soltanto che la votazione si abbia a fare a suffragi segreti quando riflette persone, non dà norme esplicite al riguardo. Due sono i modi di votazione praticabili, cioè, o votando simultaneamente sopra tutti i candidati concorrenti e dando con scheda segreta il voto a quello che si preferisce, ovvero votando individualmente per ciascun concorrente a palle o schede segrete, e così successivamente ripetendo l'operazione per ciascuno. Tra questi due modi sembra più conforme allo spirito della legge ed all'intenzione del legislatore che debba adottarsi quello della votazione simultanea fra tutti i candidati, essendo per se stesso il più adatto a fare meglio conoscere quale sia il candidato scelto con preferenza dalla maggioranza dei votanti e che presenta minori inconvenienti. Difatti in questo modo di votazione l'elettore non si limita ad apprezzare se ogni candidato sia capace di quell'impiego ma fra i cadidati anche capaci presceglie il più idoneneo e che preferisce agli altri; onde se la maggioranza (1) degli elettori si pronuncia a favore di un candidato, non avvi dubbio che esso si ritiene tra i concorrenti il più capace, e che deve essere preferito a tutti e perciò dietro questo metodo di votazione si ottiene non solo il giudizio sulla capacità, ma anche sul paragone della rispettiva capacità. Invece nella votazione a palle segrete su ciascun concorrente si può solo avere un voto positivo della capacità ma non si pronuncia un voto esplicato sulla relativa capacità e preferenza. Egli è bensì vero che dal complesso dei voti ottenuti da un candidato messo a confronto con quello degli altri sembra potersi ricavare anche il giudizio della relativa capacità; ciò non dimeno se in certi casi questo risultato non lascia dei dubbi ed inconvenienti, in massima generale, in molte ipotesi, l'elettore concede il voto di capacità semplice e concorre così a formare la maggioranza; voto che avrebbe negato a confronto di un altro al quale concede la preferenza, onde si avrebbe un risultato per induzione non sempre sicuro. D'altronde poi, in questo modo di votazione, può avvenire che secondo l'ordine col quale i concorrenti sono sottoposti prima o dopo alla votazione, i dubbi che possono sorgere sulle intenzioni di chi dirige la votazione, e le conseguenti diffidenze, ne sorgano inconvenienti che si escludono in modo assoluto nel primo metodo di votazione, che sembra perciò preferibile. Però se è il caso di dare direzioni in questo senso, non si potrebbe dire contrario alla legge l'altro modo di votazione con pallottole individualmente sopra ciascun concorrente, quando risulta che la votazione non ha presentato inconvenienti e che fu conservata la segretezza del voto; e quando dalle votazioni parziali sia constatato come la maggioranza del Consiglio, fra i molti concorrenti, abbia designato quali sono i preferibili a parità di voti, salvo a procedere

---

(1) La maggioranza è assoluta o relativa: è assoluta quella che comprende la metà più uno dei voti: è relativa quella che si verifica quando in confronto di altri candidati si è ottenuto un maggior numero di voti.

su di essi al ballottaggio (*Pareri del Consiglio di Stato*, 12 *giugno* 1868, 7 *luglio* e 9 *ottobre* 1869).

— La deliberazione comunale colla quale si sospende il corrispettivo che il Comune accordava alla direzione di un giornale per la pubblicazione degli atti ufficiali del Comune, se risulta motivata non da sole ragioni di economia amministrativa, ma sibbene da motivi personali contro la direzione del giornale pel contegno ostile di quel periodico alla maggioranza dell'Amministrazione, deve ritenersi contemplata dall'articolo 212 e perciò deve essere presa a suffragi segreti (*Parere del Consiglio di Stato*, 16 *novembre* 1869).

— La deliberazione relativa a concessione di terreno nel cimitero va presa a suffragio segreto, comunque la domanda sia stata fatta da un Consigliere comunale, posto mente di non essere cosa che ne tocchi il personale interesse, da richiedere la segretezza della votazione (*Parere del Consiglio di Stato*, 24 *luglio* 1874).

— Le deliberazioni relative a gratificazioni ad impiegati comunali vanno prese a voti segreti, poichè si tratta di questione personale, riferentesi a servizi resi da essi impiegati. Non è contraria all'articolo 3 della Legge 14 giugno 1874 la deliberazione di un Consiglio comunale, con cui si accorda una gratificazione al Segretario comunale, purchè non si venga ad eccedere la sovrimposta al tributo fondiario. È nulla la detta deliberazione se la gratificazione a titolo di servizi straordinari venga concessa in principio dell'anno; e se vi concorre l'altra circostanza della manifesta intenzione del Consiglio comunale di raggiungere il fine con altri mezzi, cioè di aumentare lo stipendio al Segretario, quando pure un tale aumento non fosse stato approvato dalla Deputazione provinciale (1) (*Parere del Consiglio di Stato*, 25 *agosto* 1876).

— Le dimissioni del Segretario comunale van prese a voti palesi, giacchè la relativa deliberazione non implica veruna questione personale (*Parere del Consiglio di Stato*, 14 *agosto* 1877).

— Deve annullarsi, per violazione dell'articolo 212 della Legge comunale la deliberazione colla quale fu votata a scrutinio segreto la proposta dell'aumento di stipendio al Segretario da eleggersi per un quinquennio. Se giusta la invalsa giurisprudenza fu ammesso che i Comuni possano abbonare ai loro impiegati la tassa di ricchezza mobile, quando non eccedano il limite legale della sovrimposta, non sembra però che i principî svolti per giustificare un tale sistema possano tant'oltre protrarsi da giustificare anche l'esenzione da tutte le tasse comunali. Con tale provvedimento il Comune oltrechè creerebbe un vero privilegio non consentito dalle nostre leggi si sobbarcherebbe ad un carico non determinato, non

(1) In materia poi di gratificazione è opportuno di avvertire che la competenza a provvedervi è del Consiglio Comunale non già della Giunta (*Pareri del Consiglio di Stato*, 16 *settembre* 1873, 24 *aprile* 1875, *e parere dello stesso Consiglio adottato con Reale Decreto e comunicato dal Ministero dello Interno alla Prefettura di Napoli con nota* 2 *aprile* 1876).

potendo prevedersi quali e quante sarebbero le tassi comunali che potrebbero imporsi nel quinquennio. Inoltre la esenzione generica deliberata, nel caso, da tutte le tasse comunali, comprenderebbe puranche l'esenzione dalle tasse indirette, ciò che sarebbe d'impossibile, od almeno grandemente difficile esecuzione, e potrebbe in pratica aprire l'adito a gravissimi abusi: quindi deve annullarsi come contraria alla legge la deliberazione comunale presa nel senso sovra espresso (*Parere del Consiglio di Stato*, 27 *giugno* 1879).

— Le deliberazioni della Giunta municipale, per costante giurisprudenza ormai assodata, vanno soggette all'articolo 212 della Legge comunale e provinciale, dappoichè questo articolo è concepito in termini assoluti, nè fa distinzione di sorta. Non vi è dubbio sull'applicabilità di detto articolo al caso concreto della nomina di un avvocato, trattandosi di questioni in cui l'elemento personale è preponderante, cioè di apprezzamento delle qualità morali ed intellettuali, e della conseguente scelta di persona, a cui affidare un incarico di fiducia (*Parere del Consiglio di Stato*, 14 *luglio* 1879).

— Il Consiglio comunale nel deliberare su di una questione di massima deve procedere a votazione segreta quando colla risoluzione di essa viene ad esserne definita altra relativa ad affare di persone (*Parere del Consiglio di Stato*, 28 *novembre* 1879).

Articolo 213.

Nessuna proposta può nelle tornate periodiche ordinarie essere sottoposta a deliberazione definitiva se non viene 24 ore prima depositata nella sala delle adunanze con tutti i documenti necessari per poter essere esaminata.

Commenti.

Posto a confronto questo articolo cogli articoli 80 e 214 si vede chiaro che nelle adunanze straordinarie non si può assolutamente trattare un oggetto che non sia stato specificato nella lettera d'invito.

La prescrizione del deposito di 24 ore di una proposta prima che venga trattata è saggia e opportuna nel senso che ciascun Consigliere possa prenderne visione per discuterla e deciderla con cognizione di causa, tanto più che nelle tornate periodiche vi sono molti oggetti da trattarsi, e tra questi ve ne possono essere alcuni che non sieno nemmeno designati sulla lettera d'invito.

Giurisprudenza.

Le operazioni fatte obbligatorie ai Consigli comunali, e però non soggette nè alle loro discussioni, nè ai loro apprezzamenti, devono eseguirsi nei tempi stabiliti, senza che sia necessario il deposito preventivo prescritto dall'articolo 213 della Legge comunale, il quale parla di proposte

soggette a deliberazione. L'estrazione a sorte del quinto dei Consiglieri comunali da surrogarsi è una di quelle operazioni che i Consigli comunali debbono eseguire nella sessione di primavera. Quindi deve revocarsi il decreto prefettizio che avesse annullato la deliberazione comunale di estrazione del quinto dei Consiglieri, pel motivo che tale operazione non era iscritta nell'ordine del giorno; tanto più poi se, nel caso, fu comprovato che i Consiglieri furono previamente avvertiti che si sarebbe eseguito il sorteggio nell'indetta adunanza (*Parere del Consiglio di Stato*, 30 *luglio* 1879).

— La semplice indicazione degli affari negli avvisi di convocazione dei Consiglieri comunali non soddisfa al prescritto dell'articolo 213 della Legge comunale. Occorre per la legalità della deliberazione che la proposta e i documenti siano depositati 24 ore prima della discussione, affinchè i componenti del Consiglio comunale si possano mettere in grado di pronunciare con piena cognizione delle cose (1) (*Parere del Consiglio di Stato*, 11 *ottobre* 1879) del seguente tenore:

La sezione:

Veduta la relazione del Ministero dell'Interno (Div. V, nº 15738-1) del 14 settembre 1879, sul ricorso di Giovanni Colombo contro la deliberazione del Consiglio comunale di Vizzola Ticino che lo licenziò dall'ufficio del Segretario del Comune;

Veduti i due ricorsi del Colombo pervenuti al Ministero dell'Interno il 12 giugno ed il 1º settembre 1879, coi documenti annessi;

Veduta la deliberazione del Consiglio comunale di Vizzola del 29 marzo 1879:

Sentito il Relatore:

Ritenuto infatto quanto si attesta nella citata nota del Prefetto di Milano che la proposta di licenziare il Segretario coi documenti giustificativi non fu depositata 24 ore prima nella sala dell'adunanza;

Che fra i documenti relativi a tale proposta vi era quello essenziale su cui si motivava il licenziamento, cioè il verbale di visita praticato il 16 febbraio precedente negli uffizi del Comune di Vizzola dal Segretario della Sotto-Prefettura di Gallarate;

Considerato che a tenore dell'articolo 213 della Legge comunale nessuna proposta può nelle tornate periodiche ordinarie essere sottoposta a deliberazione definitiva, se non viene 24 ore prima depositata nella sala delle adunanze con tutti i documenti necessari per essere esaminati;

Che cotesta disposizione, necessaria, affinchè i componenti del Consiglio comunale si possano mettere in grado di pronunciare con piena cognizione delle cose, deve essere osservata a pena di nullità, come fu ripetutamente riconosciuto dalla giurisprudenza;

Che a legittimarne o scusarne l'inadempimento non si può addurre che agli avvisi di convocazione fosse unito l'elenco degli oggetti da trattarsi nelle tornate pe-

(1) Vedansi, tra gli altri, i pareri 21 luglio 1867, 9 agosto 1871 e 8 ottobre 1872.
Però l'obbligo del preventivo deposito per 24 ore delle proposte nella sala delle adunanze si deve osservare soltanto nelle tornate ordinarie, mentre nelle tornate straordinarie le proposte sono già portate a cognizione dei Consiglieri comunali per mezzo dell'avviso di convocazione. Vedansi i pareri 15 ottobre 1870 e 27 agosto 1872.

riodiche ordinarie, o nelle convocazioni straordinarie, riuscendo evidente come la semplice indicazione dell'affare non soddisfi al prescritto dell'articolo 213;

Che di vero se gli articoli 79 e 80 ponendo le norme per la spedizione degli avvisi, prescrivono che questi siano dati a domicilio per iscritto quindici giorni innanzi a quello indetto per le sessioni ordinarie, e in tempo utile con specificazione degli oggetti per le altre, non per ciò vien meno la ragione e l'applicazione dell'articolo 213 pel deposito della proposta e dei documenti, dei quali possa essere accompagnata perchè si faccia studio del tenore e del merito d'ogni cosa;

Che del pari l'articolo 89 nel prevedere il caso che siano introdotte proposte non comprese nell'ordine di prima convocazione, se ne vieta la discussione 24 ore prima d'averne dato avviso a tutti i Consiglieri, non dispensa da quanto prescrive l'articolo 213, ma vi si conferma e dà modo ai Consiglieri convocati di recarsi ad esaminare tanto la proposta quanto i documenti che debbono per quel termine stare in deposito;

Che nella specie essendosi constatata l'inosservanza dell'articolo 213, la deliberazione vuole essere dichiarata nulla per questo, senza arrestarsi agli altri mezzi dedotti;

È di parere che la deliberazione del Consiglio comunale di Vizzola Ticino pel licenziamento del Segretario in data 29 marzo 1879, debbasi dichiarare nulla.

— La violazione dell' articolo 213 della Legge comunale importa la nullità della deliberazione a termine dell'articolo 227 della stessa Legge. Quindi deve annullarsi la deliberazione del Consiglio comunale con cui fu accettata la rinuncia del Segretario comunale al proprio ufficio, se la relativa proposta non fu iscritta nell'ordine del giorno dell'adunanza del Consiglio (*Parere del Consiglio di Stato*, 2 *aprile* 1880).

Articolo 214.

I Consigli nelle adunanze straordinarie non possono deliberare, nè mettere a partito alcuna proposta o questione estranea all'oggetto speciale della convocazione.

Commenti.

Nel caso di adunanze straordinarie, trattandosi in massima di un solo o di pochi oggetti e d'urgenza, non è prescritto il deposito delle 24 ore, ma è però prescritto che non si possa trattare oggetto diverso da quello accennato dalla lettera d'invito.

Giurisprudenza.

Se fra gli oggetti speciali da trattarsi in una adunanza straordinaria del Consiglio comunale, era notata *la relazione della Commissione sulla contabilità annuale e la relazione del delegato della Prefettura sulla contabilità*: tale locuzione era abbastanza ampia e comprensiva non solo della lettura delle relazioni, ma eziandio della discussione sulle medesime, e necessariamente dei provvedimenti contingibili e convenienti allo andamento dei servizi comunali. Quindi il Consiglio comunale ha potuto le-

galmente deliberare la sospensione del tesoriere; e non si può dire che abbia preso una deliberazione estranea all'ordine del giorno (*Parere del Consiglio di Stato*, 5 *luglio* 1879).

Articolo 215.

Non può mai essere dato ai Consiglieri alcun mandato imperativo; se è dato, non è obbligatorio.

Commenti.

La disposizione di questo articolo è coerente a quella sancita dall' articolo 210.

Infatti essendo la carica di Consigliere semplicemente onorifica, devesi escludere ogni idea di comando.

Articolo 216.

L'iniziativa delle proposte da sottoporsi ai Consigli spetta indistintamente all'Autorità governativa, ai Presidenti ed ai Consiglieri.

Saranno prima discusse le proposte dell'Autorità governativa, poi quelle dei Presidenti, ed infine quelle dei Consiglieri per ordine di presentazione.

Riforme.

Questo articolo dovrebbe essere ravvicinato all'articolo 220, perchè mentre nel primo si parla della iniziativa delle proposte da sottoporsi ai Consigli, nel secondo si dispone pel caso in cui i Consigli omettano di deliberare sopra le proposte dell'Autorità governativa e dei Presidenti.

Articolo 217.

I Consigli possono incaricare uno o più dei loro membri di riferire sopra gli oggetti che esigono indagini, od esame speciale.

(*Regolamento*, *art.* 42).

Commenti.

La facoltà accordata ai Consigli da questo articolo si risolve nella nomina della così detta Commissione d'inchiesta. Questa Commissione in seguito alle pratiche che avrà creduto di attivare, riferisce al Consiglio sugli incarichi avuti, suggerendo i provvedimenti o le misure da adottarsi. (Vedi l'art. 228 della Legge).

Giurisprudenza.

La proposta di aprire il concorso per un'impiego comunale che viene a rendersi vacante per la licenza data al titolare di quell'impiego, viene ad assumere un carattere personale, e deve essere votata a suffragi segreti, quando dopo si deve anche votare sopra altra proposta di riammettere in servizio l'impiegato licenziato. Non si può dire che si tratti di proposta dell'Autorità governativa che debba avere la precedenza ai termini dell'articolo 217 della Legge comunale, nel caso di un'istanza di un'impiegato comunale licenziato, tendente ad ottenere la riammissione in servizio, diretta al Sotto-Prefetto, e da questo rimessa al Sindaco, ma non come proposta sua. Non basta a viziare di nullità una deliberazione comunale il fatto che il Consigliere assunto a far le veci del Segretario, abbia anche assunto l'ufficio di scrutatore della votazione. L'invito all'adunanza mandato ai Consiglieri per deliberare sui provvedimenti da prendere in seguito al licenziamento del Segretario, comprende tutte le proposte che a questo argomento potevano riferirsi, e così anche quella per il concorso per la nomina del successore (*Parere del Consiglio di Stato*, 14 *agosto* 1878).

— Se in una Commissione nominata dal Consiglio comunale a senso dell'articolo 217 si trovano pure persone estranee, queste ultime hanno diritto ad un corrispettivo per la loro opera, semprechè le circostanze speciali e la qualità del mandatario, dimostrino che il mandato, quantunque per sua natura gratuito, fu dato e consentito a titolo oneroso (*Sentenza della Corte di Cassazione di Torino*, 19 *novembre* 1878).

Articolo 218.

Il Ministro dell'Interno può intervenire personalmente a tutti i consigli senza votare.

Articolo 219.

I Comuni e le Provincie sono tenuti a compiere gli atti di pubblica amministrazione che loro sono dalle leggi commessi nell'interesse generale; non hanno diritto per questo a compensi, a meno che siano determinati dalla legge.

Commenti.

I Comuni e le Provincie facendo parte della grande famiglia, quale si è la Nazione, devono prestarsi gratuitamente a ciò che è necessario al benessere generale.

Anche il Segretario comunale, qualora in forza di legge gli venisse dato un incarico, non ha diritto di pretendere dal Comune alcuna retribuzione.

Articolo 220.

I Consigli che omettono di deliberare sovra proposte dell'Autorità governativa e dei Presidenti, a cui siano specialmente eccitati, si riputeranno assenzienti; se ne farà constare nel processo verbale.

(*Regolamento*, *art.* 85 *a* 88).

Commenti.

Questo articolo quantunque contrario all' assioma legale, *che chi tace non dice niente*, ciò nulla meno fu dettato dall' opportunità di avere un corso regolare negli affari, ritenendo appunto come assenziente quel Consiglio il quale non volesse trattarli. Si avverta però che l'assenso non si potrà ritenere per accordato se non quando sia stato dato invano uno speciale eccitamento alla trattazione della proposta.

Per analogia un tale disposto di legge dovrebbe applicarsi anche alle deliberazioni delle Giunte municipali.

Riforme.

Questo articolo dovrebbe essere completato nel modo seguente:

« I Consigli che omettono di deliberare sopra proposte dell' Autorità governativa o dei Presidenti, a cui siano specialmente invitati, si reputeranno assenzienti, mentre si reputeranno dissenzienti su quelle fatte dai Consiglieri qualora essi omettano di deliberarvi. Ciò sarà fatto risultare dal processo verbale ».

È vero, osserva il Gatti, che un argomento *e contrariis* e la giurisprudenza vi hanno già rimediato, ma sarebbe più opportuna, a nostro avviso, una esplicita dichiarazione del Potere legislativo.

Articolo 221.

Le deliberazioni dei Consigli importanti modificazioni, o revoca di deliberazioni esecutorie, si avranno come non avvenute, ove esse non facciano espressa e chiara menzione della revoca o della modificazione.

Commenti.

La disposizione di questo articolo fu dettata allo scopo di togliere le confusioni che potrebbero facilmente nascere quando si omettesse di richiamare quegli atti che si vogliono modificare o revocare.

Epperò la facoltà che hanno i Consigli comunali di revocare le loro precedenti deliberazioni, non li abilita a dichiarare di niun effetto i loro precedenti deliberati, in quanto riguardino diritti già acquisiti da terzi.

Giurisprudenza.

Gli atti amministrativi, che dall'Autorità giudiziaria non possono essere revocati o modificati, sono quelli emanati dalla pubblica Amministrazione come Potere pubblico nel pubblico interesse. Che se da questi atti si pretende leso un diritto i Tribunali devono limitarsi a conoscere dei suoi effetti in relazione all'oggetto dedotto in giudizio (Legge 20 marzo 1865, alleg. *E*, art. 4) ed hanno facoltà di non applicarli, se non sono conformi alle leggi (Legge stessa, art. 5). Gli atti di gestione patrimoniale ed i contratti colle pubbliche Amministrazioni soggiacciono alle regole di diritto comune, come se fossero posti in essere da privati. La transazione sopra il debito di un cessato Camarlingo è atto di gestione patrimoniale; nè diviene atto di Potere pubblico per questo, perchè abbisogna della autorizzazione superiore. Il Consiglio comunale può revocare o modificare una precedente deliberazione esecutoria, purchè con la nuova deliberazione faccia espressa menzione della revoca o della modificazione (Legge 20 marzo 1865, alleg. *A*, art. 221), salvi sempre i diritti quesiti dei terzi. Alla revoca di una deliberazione che consente una transazione non fa ostacolo la intervenuta approvazione della Deputazione provinciale, la quale coll'autorizzazione a transigere concede una facoltà e non impone un obbligo. Finchè le parti non si sono trovate d'accordo su tutti i patti e le clausole di una transazione, ognuna di esse può recedere dal consenso che abbia prestato. La transazione richiede per la sua validità e irretrattabilità un atto scritto, firmato da tutte le parti, se privato, celebrato col concorso di tutte, se pubblico (Codice Civile, art. 1314). L'approvazione di una minuta non basta alla perfezione del contratto, quando restano altre cose da concordare; manca la firma delle parti (*Sentenza della Corte d'Appello di Firenze*, 30 *agosto* 1878).

— Il decreto di annullamento delle operazioni elettorali di un Comune, pronunciato dal Consiglio comunale o dalla Deputazione provinciale, sospende ogni effetto delle avvenute elezioni sinchè non sia contraddetto e revocato dalla giurisdizione superiore, o non siansi compiute altre elezioni. Quindi, sino a tanto che durano queste condizioni, i Consiglieri, tuttochè scaduti e non rieletti, continuano a far parte del Consiglio comunale, e le deliberazioni prese dallo stesso Consiglio nel termine legale della sessione sono legittime. Il Consiglio comunale non può annullare le proprie deliberazioni col pretesto di riconoscervi una violazione di legge. Esso ha facoltà soltanto di revocare quelle deliberazioni le quali non sortirono il loro pieno effetto, e non crearono un diritto a favore dei terzi, ma in questo caso la nuova deliberazione deve fare una espressa e chiara menzione della revoca ai termini dell'articolo 221 della Legge comunale (*Parere del Consiglio di Stato*, 5 *maggio* 1880).

Articolo 222.

I Consiglieri si asterranno dal prendere parte alle deliberazioni riguardanti liti o contabilità loro proprie, verso i corpi cui appartengono, cogli stabilimenti dai medesimi amministrati, o soggetti alla loro amministrazione o vigilanza; come pure quando si tratta d'interesse proprio, o d'interesse, liti, o contabilità dei loro congiunti, od affini sino al quarto grado civile, o di conferire impieghi ai medesimi.

Si asterranno pure dal prender parte direttamente o indirettamente in servizi, esazioni di diritti, somministranze od appalti d'opere nell'interesse del Comune o della Provincia alla cui amministrazione appartengono.

(*Regolamento, art.* 42, *alin.* 3°).

Commenti.

La disposizione dell'articolo 222 esige che quando si tratta di conferire un impiego, pel quale si procedesse separatamente e successivamente alla votazione sopra vari candidati, i congiunti di alcuni fra i detti candidati debbbano astenersi dal votare non solamente quando è questione pel loro congiunto, ma anche per gli altri candidati; e ciò è giusto, perchè il voto contrario a questi ultimi si risolverebbe implicitamente in un voto favorevole pei congiunti.

Questo articolo par sancito per non mettere in urto l'interesse della pubblica amministrazione coll'interesse privato, e per torre il Consigliere dal pericolo di votare a danno della pubblica cosa in vista del proprio vantaggio od interesse.

Per determinare i gradi di parentela si riportano qui le disposizioni del Codice Civile che vi si riferiscono.

Art. 48. La parentela è il vincolo fra le persone che discendono da uno stesso stipite.

Art. 49. La prossimità della parentela si stabilisce secondo il numero delle generazioni.

Ciascuna generazione forma un grado.

Art. 50. La serie dei gradi forma la linea.

È linea retta la serie dei gradi tra le persone che discendono l' una dall'altra ; è linea collaterale la serie dei gradi tra le persone che hanno uno stipite comune senza discendere le une dalle altre. La linea retta si distingue in discendente ed ascendente. La prima lega lo stipite con quelli che ne discendono ; la seconda lega una persona a coloro dai quali essa discende.

Art. 51. Nella linea retta si computano altrettanti gradi quante sono le generazioni, non compreso lo stipite.

Nella linea collaterale i gradi si computano dalle generazioni, salendo

da uno dei parenti fino allo stipite comune, e da questo discendendo all'altro parente, non compreso parimente lo stipite.

Art. 52. L'affinità è il vincolo fra un coniuge e i parenti dell' altro coniuge.

Nella linea e nel grado in cui taluno e parente con un coniuge è affine dell'altro coniuge.

L'affinità non cessa per la morte, anche senza prole, del coniuge dal quale deriva, salvochè per alcuni effetti nei casi specialmente determinati dalla legge.

Giurisprudenza.

Se un Consigliere comunale ha una lite, nella quale è, con sentenza, ordinato l'intervento in causa del Comune, verificasi l' estremo della lite vertente, d' onde la incapacità del Consigliere comunale. A questo è applicabile l'articolo 208, non il 222 della vigente Legge comunale. Egli dunque decade dalla carica e non può mantenerla a patto di astenersi dal prender parte a deliberazioni che la sua lite possano riguardare (*Sentenza della Corte d'Appello di Napoli*, 28 *ottobre* 1867).

— Se avviene che alcuni dei Consiglieri comunali presenti, debbano astenersi dal deliberare, per effetto dall'articolo 222 della Legge comunale vigente, che vieta loro di prendere parte alla deliberazione, trattandovisi di cosa riguardante loro personalmente od i loro parenti od affini, la deliberazione presa dai rimanenti è nulla, se non raggiungono il numero legale dei voti. Ove il Prefetto non abbia in termini proceduto all'annullamento è il caso di annullare d' ufficio con Decreto Reale la detta deliberazione, giusta l'articolo 227 della Legge comunale (*Parere del Consiglio di Stato*, 11 *febbraio* 1868).

— I Consiglieri comunali segnatari della domanda di riparto non possono essere colpiti dall'articolo 222 della Legge comunale, e hanno diritto di prender parte alla deliberazione del Consiglio comunale, richiesta dall'articolo 47: poichè quivi non si tratta dell'interesse personale, cui accenna il detto articolo 222 (*Parere del Consiglio di Stato*, 28 *maggio* 1869).

— È nullo il contratto d'appalto conchiuso fra un Consigliere comunale e il Comune, in contraddizione al disposto dell'articolo 222 della Legge comunale. Per altro tale nullità non è assoluta, ma relativa, e quindi soltanto il Comune può opporla, e non l' altro contraente, il cui interesse, la legge non ha preso di mira (*Sentenza della Corte d' Appello di Napoli*, 31 *marzo* 1871).

— Un contratto di appalto comunale, concluso da un Consigliere del Comune in opposizione al divieto dell'articolo 222 della Legge, è nullo di pien diritto; e la nullità può essere dichiarata indipendentemente dall'approvazione dell'appalto, per ciò che si riferisce alle forme prescritte, senza pregiudizio della sostanza. L'ignoranza dell' elemento di fatto dal qua procedeva il titolo di nullità, non impedisce la dichiarazione del relativo annullamento, e l' appaltatore deve imputare a sè medesimo l'effetto della

contravvenzione nella quale cadeva, assumendo un appalto al quale gli era vietato di prender parte per la sua qualità di Consigliere comunale (*Parere del Consiglio di Stato*, 24 *marzo* 1866).

— Il figlio d'un Consigliere comunale, che convive con il padre in comunanza d'interessi, non può essere ammesso agli incanti per l'appalto di opere comunali come rappresentante del padre, costituendo ciò una indiretta partecipazione del Consigliere comunale in appalti d'interesse del Comune, vietata dall'articolo 222 della Legge comunale (*Parere del Consiglio di Stato*, 24 *maggio* 1871).

— Non è applicabile alle deliberazioni degli uffici elettorali il disposto dell'articolo 222 della Legge comunale (*Parere del Consiglio di Stato*, 22 *gennaio* 1879).

— Non è motivo di decadenza, perchè un Consigliere comunale siasi reso fideiussore dell'esattore. Soltanto quando sono in discussione gl'interessi dell'esattore istesso, dev'egli astenersi dal prendervi parte, in applicazione dall'articolo 222 della Legge comunale (1) (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma*, 29 *maggio* 1879).

— Secondo la lettera e lo spirito dell'articolo 222 della Legge comunale, i Consiglieri devono astenersi non solo dal voto, ma anche dalla discussione intorno al partito da prendersi sugli oggetti, nei quali essi personalmente, od i loro congiunti od affini sieno interessati (*Parere del Consiglio di Stato*, 4 *giugno* 1879).

— Allorquando si tratta di una deliberazione comunale riguardante un congiunto di qualche Consigliere nei gradi indicati dall'articolo 222 della Legge comunale, non può questi prender parte alla deliberazione medesima senza che sia viziata di nullità. Quindi, se il Sindaco, trattandosi di un suo congiunto, ha presieduto l'adunanza ed ha diretto la discussione, pur astenendosi dal voto, si deve ritenere che ha partecipato alla deliberazione stessa a senso e contro l'espressa proibizione del detto articolo 222, e perciò la deliberazione deve annullarsi come contraria alla legge (*Parere del Consiglio di Stato*, 6 *giugno* 1879).

— Come interessati personalmente i Consiglieri che fossero membri di una Commissione, di cui si discute un debito, debbono essere esclusi dal prendere parte in una deliberazione, relativa all'oggetto, giusta l'articolo 222 della Legge comunale (*Parere del Consiglio di Stato*, 23 *agosto* 1879).

— Non puossi ritenere che abbia violato l'articolo 222 della Legge comunale il quale vieta ai Consiglieri di prendere parte alle deliberazioni riguardanti l'interesse dei loro congiunti od affini, quel Consigliere che in occasione di nomina ad impiego di un proprio parente in concorso con altri candidati, dopo essersi ritirato dalla sala delle adunanze, vi sia rientrato e rimasto, senza però prender parte alla discussione ed al voto, e

---

(1 Il Consiglio di Stato ritenne un'opinione contraria, come si desume dal parere del 25 maggio 1878.

collocandosi invece in luogo appartato ad esaminar carte estranee all'argomento in discussione. Bandito dalla Deputazione provinciale un concorso al posto di Segretario dell'Amministrazione provinciale per titoli, ma con riserva dell' esame ed anche di non procedere alla nomina qualunque fosse il numero dei concorrenti e l'importanza dei titoli presentati, l' apprezzamento del valore relativo di questi titoli, fatto dalla Deputazione stessa, non può formare oggetto di esame e censura da parte del Governo; epperciò il ricorso contro l'operato della medesima prodotto dai candidati non prescelti non merita di essere accolto (*Parere del Consiglio di Stato*, 14 *novembre* 1879).

— La Deliberazione del Consiglio comunale sulla convenienza d'imporre o di togliere e comunque regolare la vendita delle farine, del pane e della grascia, se comprende una quistione di massima e di pubblica economia o di ordine locale, non riflette meno per questo gl'interessi degli esercenti la vendita o spaccio di queste derrate. Laonde se fra i Consiglieri vi sieno esercenti debbono essi astenersi dal prender parte alla citata deliberazione (*Parere del Consiglio di Stato*, 19 *novembre* 1879).

— Gli atti d'asta di un mulino di proprietà comunale, ai quali abbia preso parte un Consigliere, senza l'autorizzazione prescritta dall' articolo 1457 del Codice Civile, sono contrari alla Legge, ed è legittimo il provvedimento del Prefetto col quale li ha annullati. Nè vale che sia stata notificata o no alla Prefettura, avanti o dopo l' emanazione del decreto Prefettizio di annullamento, la dimissione che il Consigliere aggiudicatario ha presentato prima del secondo esperimento d' asta, quando della dimissione stessa non sia stato preso atto dalla Giunta o dal Consiglio, come prescrivono gli articoli 101 e 102 del Regolamento comunale, senza di che la rinunzia stessa non poteva essere giuridicamente operativa ed il rinunziante avrebbe potuto rivocarla. Il vizio di nullità colpisce tutto il complesso degli atti d'asta, per cui essendovi fra i vari aggiudicatari in solido, uno giuridicamente incapace, lo scindere l' aggiudicazione, ed il prescindere dall'uno a beneficio degli altri, eluderebbe le disposizioni del diritto civile, ed insieme le garanzie onde la legge amministrativa vuole circondati gli esperimenti d'asta per i Corpi morali (*Parere del Consiglio di Stato*, 10 *marzo* 1880).

— Se si disputi della validità di una elezione a Consigliere comunale, il Consigliere che sarebbe escluso se l'elezione dell'altro fosse confermata, e contro il quale fu contestata la lite nel primo stadio del reclamo al Consiglio comunale, è parte necessaria nel secondo stadio del ricorso in via giudiziaria, e può quindi ricorrere in Cassazione, benchè non citato, nè comparso in Corte di Appello. L'appalto dei dazi comunali è compreso nel divieto fatto ai Consiglieri comunali dal secondo comma dell'articolo 222 della Legge comunale e provinciale, e se preesista all' elezione, importa una vera e propria incompatibilità con l'ufficio di Consigliere, non soltanto un impedimento a prender parte alle deliberazioni che involgano l'interesse particolare dell'eletto. L'ineleggibilità e l' incompatibilità, pre-

esistenti all'elezione, differiscono per gli effetti in questo soltanto, che l'ineleggibilità vizia l'elezione nella sua radice, mentre la ragione d'incompatibilità non l'invalida se non quando duri tuttavia al momento, che costituendosi il Consiglio comunale, in tutto o in parte rinnovato, l'eletto dovrebbe assumere per legge, e non può, l'ufficio di Consigliere, e il corpo deve integrarsi, non potendo nascere monco sin da principio di uno o più dei suoi membri (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma*, 17 *marzo* 1880).

— È passibile di nullità la deliberazione del Consiglio comunale, alla quale intervenne il Segretario che era interessato nell'affare posto a discussione (*Parere del Consiglio di Stato*, 19 *giugno* 1880).

Articolo 223

Terminate le votazioni, il Presidente coll'assistenza di due Consiglieri ne riconosce e proclama l'esito. Si intende adottata la proposta se ottenne la maggiorità assoluta dei votanti.

Commenti.

Per analogia all'articolo 47 del Regolamento comunale, la giurisprudenza pratica ha adottato la massima che quando un candidato non abbia riportato la maggioranza assoluta di voti, il Consiglio abbia a procedere al ballottaggio fra i candidati che hanno riportato il maggior numero di voti. Ove si avesse una parità di voti, alcuni sostengono che si potrebbe per analogia applicare la norma dell'articolo 206. Qualora però si trattasse di una proposta che non si riferisce a nomina di persona, se i voti si dividessero in giusta metà, si dovrebbe ritenere per rigettata la proposta, appunto perchè non ottenne la maggiorità assoluta che era necessaria per approvarla.

Giurisprudenza.

Quantunque la legge non contenga una disposizione esplicita, la quale prescriva che nelle adunanze dei Consigli comunali una proposta s'intende rigettata quando i voti pro e contro si dividono a perfetta metà, pure se si riflette che l'articolo 223, dichiara che si avranno per approvate le proposte le quali nella votazione avranno ottenuto la maggioranza assoluta dei votanti, argomentando in contrario senso è da ritenere, che in caso di parità di voti la proposta si abbia per rigettata, appunto perchè non ottenne la maggiorità assoluta che era necessaria per approvarla. Quindi una volta che una proposta è riuscita a voti pari, deve intendersi non approvata, nè è permesso di venire ad una seconda votazione di controprova in quanto la prima ha già sortito il suo effetto (*Parere del Consiglio di Stato*, 10 *agosto* 1869).

— Se nella prima votazione di ballottaggio uno ha ottenuto maggior numero di voti, senza però riportare la maggioranza assoluta, non può il

Consiglio comunale proclamarlo eletto, in forza dell'articolo 223, ma è necessario di procedere a nuovo esperimento. La maggioranza assoluta conseguita nelle precedenti votazioni, in confronto di altri concorrenti, non può supplire alla necessità di una simile maggioranza nella nuova operazione (*Parere del Consiglio di Stato*, 9 *ottobre* 1869).

— Non può dirsi viziata di nullità la deliberazione, perchè nel processo verbale non siasi detto che il Presidente ha riconosciuto lo scrutinio dei voti coll'assistenza di due Consiglieri, giacchè si deve presumere che lo scrutinio sia stato compiuto con quella formalità quando nessuno dei Consiglieri presenti ha protestato, durante l'adunanza, e mosso dubbio sulla regolarità della operazione (*Parere del Consiglio di Stato*, 12 *maggio* 1875).

— Manca nel verbale deliberativo la dimostrazione della legalità dello scrutinio, quando non è menzionata la richiesta ed imprescindibile assistenza degli scrutatori (*Parere del Consiglio di Stato*, 22 *aprile* 1874).

— Però comunque in una deliberazione comunale non vi sia cenno della ricognizione dei voti fatta dal Presidente, coll'assistenza di due Consiglieri, giusta quanto prescrive l'articolo 223 della Legge comunale, non può tuttavia esser dubbio, quando la votazione è sta fatta ad unanimatà di voti (*Parere del Consiglio di Stato*, 5 *aprile* 1877).

— Quando siasi proceduto dal Consiglio comunale alla estrazione del quinto dei Consiglieri, e quando la lettura dei nomi dei Consiglieri estratti sia stata fatta alla presenza di tutti ad alta voce dal Sindaco Presidente, ed approvato alla unanimità il relativo processo verbale, non mena a niuna conseguenza di nullità la mancanza di assistenza degli scrutatori. L'articolo 223 della Legge comunale deve essere interpretato con discreto giudizio tenendosi conto dell'esito constatato senza dubbi e senza reclami (*Parere del Consiglio di Stato*, 30 *agosto* 1879).

— Anche colui che depone nell'urna una scheda bianca, prende parte alla votazione e dimostra se non altro di non dissentire che una deliberazione sia presa, rimettendosene alla maggioranza. Perciò stabilito, come vuole la legge, che la maggioranza assoluta dei voti debba constare di metà più uno dei votanti, la scheda bianca, che si estrae dall'urna, deve essere come le altre calcolata per determinare tale maggioranza, la quale deve constare sempre di metà più uno dei Consiglieri che hanno votato (*Parere del Consiglio di Stato*, 28 *novembre* 1879).

— Negli scrutinî per nomina ad impieghi comunali ai quali aspirino varî concorrenti, chi vota per un nome non esclude in modo assoluto tutti gli altri, e non toglie a sè la facoltà di votare in appresso per un altro candidato. Fra parecchi candidati, un votante può accordare il suo suffragio, a più d'uno e in modo assoluto e in modo relativo, ed accostarsi a fare maggioranza tanto per uno come per un altro. Quando i candidati sono tre, se il Sindaco non fa la dichiarazione espressa di escludere gli altri due, qualora la proposta di nominare il primo raccolga la maggioranza dei suffragi ed il Consiglio comunale non manifestò di volere questo modo di votazione, il partito di porre ai voti comprende tre posti,

cioè tre nomi, i quali tutti e tre debbono essere votati (*Parere del Consiglio di Stato*, 15 dicembre 1880).

La Sezione:

Vista la relazione del Ministero dell'Interno dell'8 novembre, 1880, n° 1614-7-111026 sul ricorso di Oreste Cremesini in data 22 aprile p. p. onde si gravò del decreto 7 aprile di quest'anno, pel quale il Prefetto di Perugia annullò la deliberazione 22 febbraio del Consiglio comunale di Poggio Nativo relativa alla nomina del tesoriere comunale;

Premesso che importa anzi tutto un'attenta rassegna di tutte le circostanze di fatto, per le quali non si ha altra scorta che il processo verbale dell'adunanza del 22 febbraio p. p. di quel Consiglio comunale;

Che per quello si attestarono presenti 11 sopra 15 Consiglieri assegnati al Comune;

Che all'ordine del giorno era la nomina del tesoriere comunale ed esattore speciale del Comune;

Che esposti tutti i particolari delle pratiche tenute dal Comune per concludere a ricordare l'ultimo concorso aperto, il Sindaco annunziava aversi tre istanze di tre singoli concorrenti, cioè Pietro Giuliani, Oreste Cremesini, Giuseppe Fazzarelli; dei quali per altro il Giuliani faceva qualche riserva sul modo di prestar cauzione;

Che due Consiglieri, tuttochè presenti, dopo la esposizione del Sindaco dichiararono di astenersi dal discutere e dal votare; l'uno perchè lo stesso Giuliani era uno degli aspiranti all'ufficio di tesoriere, l'altro perchè fratello all'altro concorrente Cremesini;

Che osservatosi come li tre concorrenti non concordassero nelle condizioni, queste a proposta di un Consigliere Marcello Desantis furono determinate di nuovo con poca modificazione dal capitolato bandito e con dichiarazione che quale fosse il nominato vi si dovesse accomodare, od avere per non avvenuta la nomina;

Che questa proposta fu posta a partito e votata all'unanimità;

Che il Sindaco propose di passare alla elezione per via di schede segrete;

Che un Consigliere si oppose sul dubbio che dalla calligrafia delle schede si potesse far palesare il nome del votante e così togliere la segretezza del voto;

Che un altro Consigliere domandò la votazione per mezzo delle palle bianche e nere sopra ciascun concorrente con tre separate votazioni;

Che questa proposta non risulta apertamente deliberata dal processo verbale, ma accettata in fatto perchè è detto che il Sindaco pose a partito, col mezzo delle palle bianche e delle nere la seguente proposta: « Il Consiglio in considerazione della intelligente operosità ed esattezza, con che Oreste Cremesini disimpegnò il servizio negli anni 1878 e 79, lo nomina tesoriere per gli anni 1880, 81 e 82 alle condizioni prestabilite, e sempre chè gli si prestino fideiussori Francesco Cremesini, Antonio Arbuccini e Lelio Cremesini »;

Che su questo partito si ebbero sei palle bianche e tre nere;

Che in conseguenza il Sindaco dichiarò eletto Oreste Cremesini;

Che due Consiglieri domandarono la votazione anche sugli altri due concorrenti dovendosi proclamare eletto colui che riportasse maggior numero di voti, ma il Sindaco oppose che per l'articolo 223 della Legge comunale e provinciale ogni proposta s'intende adottata se ottenne la maggioranza assoluta dei votanti;

Che l'incidente non ebbe seguito.

Ritenuto che il Prefetto di Perugia con decreto del 7 aprile p. p. annullò quella deliberazione già sospesa dal Sotto-Prefetto di Rieti per le seguenti considerazioni:

Che il Consiglio comunale non espresse volontà di escludere i concorrenti Giuliani e Fazzarelli, nè riconobbe che quelli non fossero nei termini e condizioni del concorso;

Che l'avere il Cremesini riportato la maggioranza dei voti non escludeva che si avesse a votar sugli altri, mentre il risultamento definitivo doveva essere procacciato dalla maggioranza comparativa tra quelli che avessero ottenuto l'assoluta;

Che l'articolo 223 della Legge comunale e provinciale invocato dal Sindaco non ricorre al caso, giacchè per quella disposizione il legislatore volle stabilire che ogni proposta la quale non riporti la maggioranza assoluta debba intendersi respinta ma non che in fatto di nomina la maggioranza sia d'inciampo a votazione sopra gli altri concorrenti; mentre è la sola votazione unanime che nel caso di nomina escluda le ulteriori votazioni, siccome reca la giurisprudenza del Consiglio di Stato per un parere 4 ottobre 1879.

Ritenuto che il Consiglio comunale non si gravò di questo decreto:

Che per altro ebbe a inoltrare ricorso l'interessato Oreste Cremesini sino dall'aprile del 1880, e ne domandò la revoca deducendo che il Sindaco fece una formale proposta nominale; che questa fu ammessa a maggioranza assoluta; che i Consiglieri che votarono per la sua nomina evidentemente esclusero il caso di portar il loro voto su altri; che l'articolo 223 della Legge comunale e provinciale non dice che s'intende respinta la proposta la quale non ottenne la maggioranza assoluta dei suffragi, ma dice espressamente che è adottata la proposta se ottenne la maggioranza assoluta dei votanti, come fu del caso; che la giurisprudenza invocata dal Prefetto non contraddice ma conferma il principio; perchè negli effetti legali tanto è ammettere una proposta a maggioranza quanto a voti unanimi perchè nell'uno e nell'altro caso è esaurita e non può essere rimessa in quistione: che per tanto ammesso dalla maggioranza dei votanti che il Cremesini avesse ad essere nominato tesoriere, non può essere riposta in questione la sua nomina, ad eventualità che sia nominato un altro: che in sostanza il Consiglio pienamente edotto votando sulla proposta esclusiva del Sindaco, escludeva gli altri due concorrenti;

Ritenuto che la relazione ministeriale sembra ammettere che il Consiglio pienamente edotto delli nomi e condizioni degli altri due concorrenti, adottando la proposta del Sindaco avrebbe a logica dovuto intendersi per lui nominato il Cremesini ed esclusi gli altri due: ma che trattandosi di pubblico concorso tutti tre gli aspiranti avevano diritto che la loro domanda fosse cimentata a partito del Consiglio:

Soggiunge che posta in quel modo la votazione certo qualche Consigliere votò con l'affidamento di aver a portare un giudizio anche sopra gli altri concorrenti conclude per avvisare in massima col Prefetto, solo che riterrebbe comunque valida la votazione avvenuta nel nome di Cremesini; e quindi doversi limitare lo annullamento a quella parte di deliberazione nella quale il Sindaco si negò di porre a votazione gli altri nomi e proclamò eletto il Cremesini, e in questo senso modificare il decreto del Prefetto, richiamando il Consiglio a compiere la votazione e la deliberazione;

Su di che la Sezione ha considerato:

Che per quanto recava l'ordine del giorno il Consiglio era chiamato a discutere e scegliere tra gli aspiranti ammessi al concorso quello ch'esso volesse nominare tesoriere;

Che in tutta la prima parte del processo verbale infino alla ultima proposta del Sindaco quando pose a partito il nome del Cremesini, appare manifesto e confermato il proposito del Consiglio di volere portar voto su tutti e singoli gli aspiranti così vero che avendo l'uno di essi fatto qualche riserva sulle condizioni della cauzione, il Consiglio all'unanimità modificando le condizioni del concorso stabiliva di vincolare la nomina alla pura e semplice adesione a queste per parte di quale riuscisse eletto. e di più che scartata la proposta della votazione per ischede e preferita quella

a fave bianche o nere, per la ragione indicata, fu apertamente dichiarato e protestato da un Consigliere che la votazione si porterebbe sopra ciascuno, e però si ripeterebbe tre volte. Dichiarazione questa che non contraddetta, e d'altra parte consentanea alla ragione dello scrutinio preferito, deve riguardarsi siccome accettata.

Che se il Sindaco ponendo a partito il nome del Cremesini in quella forma veramente singolare ed anzi scorretta, ebbe intendimento di trarre il Consiglio ad una votazione esclusiva implicitamente degli altri due, doveva dichiararlo; e doveva ottenere esplicitamente che il Consiglio se ne accomodasse; altrimenti la proposta sarebbe stata una vera sorpresa sul Consiglio, anzi un sopraffacimento sul concetto di quei Consiglieri i quali erano convinti di avere a rendere il voto su tutti i candidati;

Che su questo proposito appena mette conto di refutare che in simili scrutinî su concorsi chi vota per un nome escluda in modo assoluto tutti gli altri; e quasi tolga a se la facoltà di votare in appresso per un altro nome, essendo patente che fra parecchi candidati può benissimo un votante accordare il proprio suffragio a più d'uno e in modo assoluto e in modo relativo, ed accostarsi a fare maggioranza tanto per uno come per un altro.

Che pertanto non essendosi fatta dal Sindaco espressa dichiarazione di escludere gli altri due, nel caso la proposta di nominare il Cremesini raccogliesse la maggioranza dei suffragi, nè avendo il Consiglio manifestato di volere questo modo di votazione, anzi apparendo di avere voluto il contrario, il partito da porre ai voti comprendeva tre posti, cioè tre nomi, i quali tutti e tre dovevano essere votati;

Che quindi non ricorre al caso la invocata disposizione dell'articolo 223, opposta dal Sindaco, nè già per la ragione dichiarata dal Prefetto, il quale inverte il testo letterale della legge e vuole fare dire al legislatore diverso da quello che ha così chiaramente scritto, ma perchè la proposta cioè il partito è complesso, cioè comprende i tre nomi, e la votazione deve portarsi su tutte le parti della proposta, legate l'una all'altra da un rapporto di comparazione;

Che poi per questa considerazione la votazione doveva e deve essere sincrona e non si potrebbe convenire nello avviso della relazione ministeriale, la quale inclinerebbe a ritenere valida la votazione resa pel Cremesini, salvo a richiamare il Consiglio a deliberare sugli altri due. Al che osterebbe aziandio la considerazione che potendo non intervenire tutti i Consiglieri presenti nella adunanza del 22 febbraio p. p., ed intervenire altri non presenti a quella, tanto più facilmente che nel lungo intervallo dal ricorso si rinnovò certamente di un quinto il Consiglio, gli altri due sarebbero giudicati e ballottati da un collegio diversamente composto, e però in condizioni diverse.

Per queste ragioni la Sezione avvisa che respinto il ricorso del Cremesini debba mantenersi nella sua dispositiva il decreto di annullamento pronunciato dal Prefetto di Perugia sotto la data del 7 aprile p. p.

Articolo 224.

I processi verbali delle deliberazioni sono estesi dal Segretario; debbono indicare i punti principali delle discussioni, ed il numero dei voti resi pro e contro ogni proposta. Saranno letti all'adunanza e dalla medesima approvati.

(*Regolamento*, *art.* 104).

Commenti.

I processi possono essere stesi in forma ordinaria o parlamentare. Dicesi ordinaria quella forma in cui si riporta in terza persona e in succinto il discorso dell'oratore.

Dicesi parlamentare quella in cui si riporta il discorso in persona prima e parola per parola.

In massima si usa la forma ordinaria, adempiendosi sufficientemente con ciò a quanto esige la legge.

Giurisprudenza.

I verbali delle deliberazioni dei Consigli comunali compilati dal Segretario fanno piena fede solo allora, che siano state osservate tutte le formalità di legge, compresa pur quella della loro lettura ed approvazione avvenuta nella stessa adunanza, o in una adunanza successiva: quando così siano formati non è contro di essi ammissibile altra prova, che l'iscrizione in falso. Quegli poi, che imputato di avervi aggiunta una clausola dopo la sua formazione e chiusura, e quindi di falso in atto pubblico, per togliergli tale qualità, s'inscriva in falso contro detta menzione, se il suo incidente non sia stato accolto, quand' anche fosse stato definito da giudice incompetente e per sola inesistenza di reato, purchè il relativo provvedimento sia rimasto irreclamato, non può più valersi a sua difesa, nè dei mezzi di prova esibiti ed assunti in quell'incidente, nè dei motivi, pei quali quel provvedimento fu emanato..... La concorrenza del dolo è requisito essenziale in ogni reato di falso. La differenza, che passa tra il falso previsto dall' articolo 342 del Codice Penale, ed il falso previsto dall'articolo 343 consiste in ciò, che nel primo caso l'intenzione fraudolenta dev'essere provata, mentre nel secondo è presunta, senzachè tuttavia sia interdetto all' imputato di dimostrare la sua buona fede (*Sentenza della Corte d'Appello di Venezia*, 2 *settembre* 1879).

Articolo 225.

Ogni Consigliere ha diritto che nel verbale si faccia constare del suo voto e dei motivi del medesimo, ed eziandio di chiedere le opportune rettificazioni.

Commenti.

Quantunque ogni Consigliere abbia diritto di far constare nel verbale del proprio voto e dei motivi del medesimo, ciò nullameno la pratica giurisprudenza amministrativa ebbe a ritenere che non si possa obbligare il Segretario a trascrivere nel verbale le lunghe parlate o i discorsi che venissero fatti da taluno dei Consiglieri.

In merito al surriferito articolo 225 si fece questione se un Consigliere

possa far constare del proprio voto nel verbale delle deliberazioni a voti segreti. E la questione si ritenne convenientemente sciolta in senso negativo per la considerazione, che in caso diverso la prescrizione dell'articolo 212 perderebbe ogni valore, poichè facendo palesi i nomi dei Consiglieri che votarono in un senso, restano pure scoperti gli altri che votarono in senso contrario. E così per questo principio si deve ritenere che il Segretario comunale, ove gli venga fatta richiesta a senso dell'articolo 90 di copia delle deliberazioni concernenti questioni di persona, abbia a darne l'estratto o il semplice deliberato, qualora dal contesto dell'intero verbale avessero ad emergere le opinioni dei diversi Consiglieri.

Articolo 226.

I processi verbali sono firmati dal Presidente, dal membro anziano fra i presenti e dal Segretario.

Commenti.

La firma del Segretario per la Legge comunale è obbligatoria soltanto in forza di questo articolo, e dell'articolo, 224 in cui si accenna al mandato.

Non è necessario che il verbale sia letto nella medesima seduta alla quale si riferisce e soddisfa al voto dell' articolo 224 della Legge comunale la lettura fatta in un' adunanza posteriore. Epperò sarà un atto prudente del Segretario quello di fare ogni sforzo di stendere il verbale al momento dell'adunanza, onde praticarne la lettura e ritirarne le firme, ovviando così all' inconveniente che potrebbe succedere qualora per un motivo qualunque non si potessero più ritirare le firme.

Un processo verbale quantunque steso da una persona che non sia il Segretario, nè da uno dei membri del Consiglio comunale, secondo che prescrive l'articolo 42 del Regolamento comunale, non può intaccarsi di nullità, a senso dell'articolo 227, giacchè si tratterebbe tutt' al più di una violazione di regolamento e non di legge.

Giurisprudenza.

Non puossi tener conto di una deliberazione consiliare se essa non risulta da un verbale, dovendosi ritenere come non esistenti tutte le deliberazioni delle quali non consti nei modi prescritti dalla legge. L'asserzione che un Comune abbia sempre provveduto per antica consuetudine alle spese per la rifusione delle campane della chiesa valendosi di esse per le adunanze consiliari, per le scuole e nei casi di incendio, non basta per costituire quegli impegni precedenti aventi carattere continuativo, di cui è parola nella Legge 14 giugno 1874, quando la Deputazione provinciale abbia depennato dal bilancio la somma relativa, nella considerazione che trattandosi di una spesa facoltativa non poteva accordarsi l' autorizzazione di eccedere il limite massimo della sovrimposta. Qualora la Depu-

tazione provinciale abbia autorizzato un Comune al pagamento di debiti mediante l'alienazione di alcuni stabili, alla condizione che la residua somma venisse rinvestita in rendita dello Stato, si pone in aperta infrazione del deliberato della Deputazione quel Sindaco che si valga del detto residuo per pagare, ad esempio, la rifusione di una campana, oltrecchè un tal pagamento costituisce un atto palesemente anormale ed arbitrario, non avendo il Sindaco stesso veste legale per impossessarsi e disporre del prodotto della alienazione suddetta; per cui si deve eccitare il Prefetto e la Deputazione a voler procurare che la cassa comunale venga reintegrata della somma indebitamente erogata (*Parere del Consiglio di Stato*, 18 *ottobre* 1879).

— Nei provvedimenti amministrativi i processi verbali delle adunanze del Consiglio comunale, non che i referti dei messi comunali, fanno piena prova come atti pubblici, finchè non ne sia stata dichiarata la falsità dalle Autorità competenti. Quindi non è ricevibile in via amministrativa un ricorso tendente ad eccepire di falsità gli atti di un' adunanza comunale (*Parere del Consiglio di Stato*, 28 *gennaio* 1880).

Articolo 227.

Sono nulle di pien diritto le deliberazioni prese in adunanze illegali o sovra oggetti estranei alle attribuzioni del Consiglio o se si sono violate le disposizioni delle leggi.

(*Regolamento, art.* 65 *e* 107).

Commenti.

La disposizione di questo articolo è in armonia coll'articolo 131; e spetta al Prefetto, sentito il Consiglio di prefettura, l' annullamento di un verbale. Se egli ometta di pronunciare la nullità può in ogni tempo pronunciarla il Governo del Re pei titoli indicati in questo articolo.

La Giurisprudenza amministrativa ha ritenuto in più occasioni che sieno nulle di pieno diritto le deliberazioni attinenti alla politica che fossero prese dalle Rappresentanze comunali o provinciali perchè oltrepasserebbero le loro attribuzioni.

In merito a questo articolo si ha da tener presente la massima generale adottata da diverse decisioni, che non sono da annullarsi d'ufficio quelle deliberazioni che, sebbene contrarie alla legge, fossero già state eseguite da molto tempo, e che dal loro annullamento non fosse per derivare alcun vantaggio (Vedasi l'art. 136 della Legge).

Giurisprudenza.

Se le elezioni sono viziate, e non ostante non sia stato presentato verun ricorso contro di esse al Consiglio comunale, può il Governo d' ufficio promuoverne l'annullamento in forza dell'articolo 227 della Legge comunale (*Pareri del Consiglio di Stato*, 18 *luglio e* 26 *ottobre* 1867).

— In materia di elezioni, il provvedimento d'ufficio, ai termini dell'articolo 227 della Legge comunale, non deve praticarsi ove trattisi soltanto di apprezzamento del merito di un punto di questione, ma solo quando la nullità provenga da un fatto accertato, siccome contrario alla legge (1) (*Parere del Consiglio di Stato*, 26 *ottobre* 1867).

— I Consigli comunali sorti dalle elezioni generali, quantunque esistano contestazioni sulla regolarità delle elezioni, debbono essere medesimamente insediati. E possono e debbono provvedere in primo grado in ordine ai reclami avanzati contro le elezioni che li costituirono. Rimane sempre luogo ai provvedimenti governativi in virtù dell'articolo 227 della Legge comunale. La presumibilità che il Potere esecutivo in causa dei vizi delle elezioni possa annullare quelle operazioni, non è ragione sufficiente di sospendere l'insediamento dei Consigli comunali, sorti come sopra è detto (*Parere del Consiglio di Stato*, 4 *dicembre* 1867, *a Sezioni riunite*).

— La Legge comunale e provinciale del 1859 e quella successiva del 1865, non avendo modificato la parte di quella del 1848, relativa al riparto dei Consiglieri comunali tra le varie frazioni del Comune, i Regolamenti per questo riparto fatti sotto l'impero della Legge del 1848, mantengono tuttora il loro vigore. Se perciò i riparti dei Consiglieri tra le varie frazioni, fatti in base alla Legge 7 ottobre 1848, continuano ad essere in vigore malgrado la pubblicazione delle posteriori Leggi comunali e provinciali del 1859 e 1865, sono legali le elezioni dei detti Consiglieri, se fatte a separato scrutinio, conformemente ai detti riparti. E la deliberazione della Deputazione provinciale che abbia annullato le elezioni fatte in base a tali riparti, merita di essere annullata d'ufficio, ai termini dell'articolo 227 della Legge comunale (*Parere del Consiglio di Stato*, 14 *gennaio* 1868).

— L'annullamento in forza dell'articolo 227 della Legge comunale ha per conseguenza di porre l'eletto nella sua condizione di diritto, indipendentemente da qualunque istanza o reclamo (*Parere del Consiglio di Stato*, 8 *febbraio* 1868).

— Nè il Consiglio comunale, nè la Deputazione provinciale possono surrogare ad un Consigliere comunale, del quale non si convalida la elezione, il candidato che dopo di esso ebbe un maggior numero di voti. Tali decreti sarebbero viziati di nullità e dovrebbero essere annullati d'ufficio

---

(1) Successivamente lo stesso Consiglio, col parere 7 aprile 1869, richiamando le considerazioni svolte nel precedente avviso del 26 ottobre 1867, accennò che il Governo, trattandosi di questioni di fatto, rimesse alle decisioni dei Consigli comunali e delle Deputazioni provinciali, deve limitarsi a dichiarare la nullità delle decisioni del Consiglio comunale e della Deputazione provinciale se vi sono vizi di procedimento (come allorquando non si è fatto constare della notificazione giudiziaria alla parte interessata), lasciando intatta la questione sulla validità o nullità delle operazioni elettorali, finchè, osservate le forme del procedimento, il Consiglio comunale e la Deputazione provinciale, non si siano pronunciati a forma della loro competenza. Che se poi la nullità comprovata per fatti contrari alla legge non fosse pronunciata nè dal Consiglio comunale, nè dalla Deputazione provinciale, allora potrà il Governo applicare l'articolo 227 della Legge comunale anche alle operazioni elettorali e dichiararle nulle.

ai termini dell'articolo 227 della Legge comunale (*Parere del Consiglio di Stato*, 29 *febbraio* 1868).

— L'annullamento d'ufficio delle decisioni della Deputazione provinciale, a forma dell'articolo 227 della Legge comunale, può solamente aver luogo quando una deliberazione della Deputazione provinciale ha violato la legge. Il modo con cui una Deputazione provinciale ha risoluto una questione di fatto, non potendo costituire una violazione di legge, la relativa deliberazione sfugge al rimedio dell'annullamento d'ufficio (*Parere del Consiglio di Stato*, 18 *aprile* 1868).

— I Deputati provinciali che hanno fatto parte dell'ufficio elettorale non possono deliberare sui reclami contro le elezioni compiute sotto il loro ufficio. Si violerebbe l'articolo 184 della Legge comunale. Le adunanze della Deputazione provinciale sarebbero illegali, e quindi sarebbe loro applicabile l'articolo 227 della Legge medesima (*Parere del Consiglio di Stato*, 1° *settembre* 1868).

— Non sono quindi ammissibili fuorchè come semplici denunzie i ricorsi fatti in via amministrativa dagli interessati, senza però che sia tolto il rimedio dell'annullamento d'ufficio, a norma dell'articolo 227 della Legge comunale (*Parere del Consiglio di Stato*, 6 *marzo* 1869).

— Ammesso il diritto del Governo di dichiarare la nullità delle decisioni della Deputazione provinciale, prese a norma dell'articolo 75 della Legge comunale, e illegali per l'articolo 227 della Legge stessa, non si può dubitare del suo diritto a riconoscere nel medesimo tempo la legittimità e regolarità delle elezioni ingiustamente annullate dalla Deputazione provinciale. Diversamente se il Governo dovesse limitarsi ad annullare le decisioni che dichiarano nulle le elezioni, e non potesse dichiarare nel tempo stesso la regolarità della nomina degli eletti, e dovesse rimettere alle Deputazioni provinciali il pronunziare altra volta a loro arbitrio, si potrebbe facilmente avere il triste spettacolo di una serie di deliberazioni simili alle precedenti, o di annullamenti da parte del Governo, ed intanto resterebbe inosservata la legge e violato il diritto elettorale. Se nell'ordine giudiziario il giudizio della Corte di Cassazione si limita all'annullamento della decisione impugnata, e si ritorna avanti i Tribunali o le Corti di Appello per nuova sentenza sul merito, cotesto sistema stabilito per legge e per la natura dell'ufficio attribuito alla cassazione, non si può applicare nella mancanza di simili disposizioni all'ordinamento amministrativo e all'ufficio del Governo di fare eseguire la legge: oltrechè nella mancanza di espressa disposizione, non si potrebbe rimettere il giudizio ad altra Deputazione, come nell'ordinamento giudiziario è disposto per evitare che ritorni la causa al Magistrato, il cui giudizio fu annullato (*Parere del Consiglio di Stato*, 20 *febbraio* 1869, *approvato il* 7 *marzo dello stesso anno, a Sezioni riunite*).

— Se in un secondo incanto comunale, dopo diserzione del primo, viene presentata una sola offerta, e chi presiede all'asta, anzichè proclamare aggiudicatario l'offerente, dichiara deserto l'incanto, tale irregolarità non

deve indurre il Governo a valersi della facoltà accordatagli dall'articolo 227 della Legge comunale, quando non vi siano reclami d'interessati, e quando in ispecie il fatto sia ridondato a vantaggio del Comune (*Parere del Consiglio di Stato*, 11 *novembre* 1874).

— Le disposizioni degli articoli 227 della Legge comunale e 107 del Regolamento per l'esecuzione di detta Legge, si devono ritenere estese pure alle deliberazioni dei Consigli comunali e provinciali e delle Deputazioni provinciali anche in materia elettorale. Quindi, se contro le decisioni delle Deputazioni provinciali sulle operazioni elettorali, emesse ai termini dell'articolo 75 di detta Legge, non è ammesso ricorso, può però il Governo, d'ufficio o sopra denuncia degli interessati, esaminare se le deliberazioni medesime sono contrarie alla legge, ed in questo caso si fa luogo all'annullamento con Decreto Reale. La Legge prescrivendo per l'articolo 69 che i nomi scritti nelle schede portino una sufficiente indicazione delle persone elette, a pena di avere i nomi come non iscritti quando sulla scheda manca una essenziale designazione del nome o di parte integrante di esso, quale è evidentemente il cognome o nome di famiglia, non può esservi questioni di apprezzamento di sufficiente o insufficiente indicazione, ma è questione di fatto positivo ed evidente: il nome non è dato come vuole la legge, e chi per ragione d'ufficio vuole presumere e supporre quello che manca, e computarlo come voto valido, viola la legge (*Parere del Consiglio di Stato*, 17 *marzo* 1879, *a Sezioni riunite*).

— Se la Deputazione provinciale deliberò di non accogliere il reclamo di un elettore contro l'annullamento della sua elezione a Consigliere comunale pronunciato dal Consiglio comunale, e ciò perchè tale reclamo non era stato notificato giudiziariamente agli interessati: e se il detto elettore si è acquietato a tale decisione e non fece altro ricorso, non è il caso che il Ministero intervenga nella questione in applicazione dell'articolo 227 della Legge comunale se non si ravvisa alcuna infrazione della legge nella impugnata deliberazione del Consiglio comunale: tanto più poi se già nelle operazioni elettorali dell'anno successivo si è proceduto alla surrogazione del detto Consigliere, per cui sarebbe tanto meno opportuno di ritornare sulle elezioni dell'anno precedente, perchè l'annullamento d'ufficio della deliberazione comunale non potrebbe a meno di scuotere le basi delle ultime elezioni, recando un perturbamento amministrativo che tutto consiglia ad evitare (*Parere del Consiglio di Stato*, 12 *novembre* 1879).

— Il sussidio deliberato da un Consiglio provinciale a favore di Comuni per strade obbligatorie è un elemento costitutivo del fondo speciale riservato esclusivamente alla costruzione delle strade comunali obbligatorie, e non si può distrarre per usi diversi. Sono contrarie alla Legge 30 agosto 1868 e da annullarsi d'ufficio, ai termini dell'articolo 227 della Legge comunale e provinciale, le deliberazioni del Consiglio e della Deputazione provinciale con cui si sospende il pagamento del sussidio ai Comuni, se avessero debiti da soddisfare alla Provincia, la quale si compenserebbe

in tal modo dei propri crediti (*Parere del Consiglio di Stato*, 12 *novembre* 1879).

— Per l'articolo 227 della Legge comunale il Governo ha pure la facoltà di annullare deliberazioni, relative a materia elettorale. È ineleggibile a Consigliere provinciale, per maneggio di danaro, l'archivista provinciale, che riscuote e custodisce realmente il denaro delle tasse di archivio, che altrimenti avrebbe dovuto essere direttamente pagato e custodito nella cassa provinciale. Annullata la elezione di un Consigliere provinciale, spetta alla Deputazione e non al Governo di proclamare eletto il candidato, che abbia riportato il maggior numero di voti. Nel caso essa Deputazione non ha diritto di conoscere, e decidere se si debba procedere ad altra elezione, avvegnacchè si deve procedere senz'altro alla proclamazione del candidato, che ottenne il maggior numero di voti, dopo quello stato dichiarato ineleggibile. Solo nel caso di elezioni contemporanee della stessa persona a Consigliere provinciale di più Provincie è di più Mandamenti della stessa Provincia è imposta e determinata l'opzione (*Parere del Consiglio di Stato*, 14 *febbraio* 1880, *a Sezioni riunite*).

— Trascurandosi di osservare il disposto dell'articolo 213 della Legge comunale, cioè che nessuna proposta possa essere sottoposta a deliberazione definitiva se non sia 24 ore prima depositata nella sala delle adunanze con tutti i documenti necessari per potere essere esaminata, sono nulle le deliberazioni relative, ai termini dell'articolo 227 della detta Legge (*Parere del Consiglio di Stato*, 2 *aprile* 1880).

— I ricorsi della Giunta municipale contro le deliberazioni della Deputazione provinciale, allora solo essendo ammissibili quando siano espressamente deliberati dal Consiglio, sono di conseguenza inammissibili anche nel caso in cui tutti i Consiglieri li avessero firmati *uti singuli* fuori delle adunanze legali. Ove però si tratti di manifesta violazione di legge può in tal caso il ricorso valere come denuncia a senso dell'articolo 227 della Legge comunale e provinciale. Se la proclamazione dei Consiglieri eletti per parte dell'ufficio elettorale, e la pubblicazione dei loro nomi per parte della Giunta municipale chiudono effettivamente lo stadio attivo delle operazioni elettorali, ha però voluto la legge che contro gli errori e le illegalità che si possono commettere dall'ufficio, e dalla Giunta, resti aperta la via per la riparazione a norma dell' articolo 75 della Legge comunale e provinciale, che segna la procedura normale e regolare per le correzioni e rettificazioni dell'elenco degli eletti. Le decisioni dell'Autorità amministrativa come quelle dell'Autorità giudiziaria sono sempre e necessariamente dichiarative; onde, proclamata per sentenza della Corte di Appello la ineleggibilità di un Consigliere, l' Autorità cui spetta di provvedere in via giurisdizionale deve in esecuzione di detta sentenza proclamare eletto quello che in luogo dello ineleggibile ottenne maggior numero di voti (*Parere del Consiglio di Stato*, 5 *maggio* 1880).

Articolo 228.

Possono i Consigli conferire a delegati speciali la facoltà di vincolare il corpo che rappresentano, per ciò che dipende da essi.

Commenti.

In questo articolo è accordata al Consiglio una facoltà maggiore di quella di cui nell'articolo 217, inquantochè ivi si accenna a semplici incarichi, e qui alla facoltà di vincolare la rappresentanza comunale.

In onta all'estesa dizione del surriferito articolo, si ebbe a ritenere più volte e dal Consiglio di Stato e dalla pratica giurisprudenza amministrativa, che il Consiglio non possa delegare ad altri la nomina degl'impiegati.

Articolo 229.

Sarà sempre necessario il consenso dei Consigli per eseguire opere attorno a costruzioni di cui le leggi pongano eventualmente il ristabilimento o la riparazione a carico del corpo che esse rappresentano, quando tale opere interessino la sicurezza e la solidità delle costruzioni stesse.

Il consenso è dato con deliberazione soggetta alle stesse regole prescritte per le opere eseguite a spese dirette dal corpo medesimo, e la sua mancanza, oltre il dar diritto di ottenere immediatamente dal giudice ordinario la inibizione contro la prosecuzione delle opere, ne renderà gli autori responsabili in proprio.

Commenti.

La legge esige il consenso dei Consigli e non dei delegati speciali, quando si tratta di eseguire le opere sopra accennate, perchè queste interessando la sicurezza e la solidità delle costruzioni a cui si riferiscono e che possono perdurare fino ad epoche lontane, portano seco una seria responsabilità che non deve essere sotto nessun aspetto declinata dal Consiglio.

Articolo 230.

La forma materiale dei bilanci, dei conti e degli altri atti è determinata dai Regolamenti generali d'amministrazione.

La sovrimposta alle contribuzioni dirette stabilita dalle Provincie e dai Comuni per far fronte alla deficienza dei loro bilanci dovrà colpire con eguale proporzione tutte le contribuzioni dirette.

(*Regolamento, art.* 105).

Commenti.

Riguardo ai bilanci vedasi il presente *Commento* là dove appunto tratta di questa materia.

Articolo 231.

Ove un Consiglio creda che le sue attribuzioni siano violate da disposizioni dell'Autorità amministrativa, potrà ricorrere al Re. Il Re provvederà previo parere del Consiglio di Stato.

Commenti.

Questo articolo fu sanzionato allo scopo di metter freno alle possibili usurpazioni del Potere esecutivo contro le facoltà delle rappresentanze civiche. La disposizione del predetto articolo va intesa in senso esteso e generale, cioè per tutti quei casi nei quali sono violate con un atto qualunque dell'autorità le attribuzioni di un Consiglio, e non venga indicato un mezzo gerarchico per rimediarvi. Si avverta che il diritto di reclamo è dato al Consiglio, e per conseguenza la Giunta non potrebbe per propria iniziativa innoltrare un ricorso al Re se non avesse un incarico speciale del Consiglio stesso (Vedansi gli art. 143 e 251 di questa Legge).

Articolo 232.

Ove malgrado la convocazione dei Consigli non potesse aver luogo alcuna deliberazione, il Prefetto provvederà a tutti i rami di servizio e darà corso alle spese rese obbligatorie, tanto per disposizione di legge, quanto per antecedenti deliberazioni esecutorie.

Commenti.

A proposito di quanto è stabilito in questo articolo è bene richiamare gli articoli 142 e 145, osservandosi che ove manchi la Giunta a senso dell'articolo 142, deve provvedere la Deputazione provinciale; che ove manchi chi è preposto all'ufficio comunale, cioè il Sindaco, o il Segretario provvede il Prefetto colla spedizione sul luogo di un Commissario; e che ove manchi il Consiglio, provvede il Prefetto con quei mezzi e modi che crederà del caso, ed anche col proporre al Re lo scioglimento del Consiglio stesso (Art. 235 della presente Legge).

Giurisprudenza.

Quando per conflitto d'interessi all'ordinaria Rappresentanza di un Corpo morale venga sostituita in giudicio una Rappresentanza eccezionale, è a questa esclusivamente che devonsi fare tutte le notificazioni relative.

Quindi, assunta dal Prefetto, giusta l'articolo 232 della Legge comunale, la Rappresentanza di un Comune in giudicio per rivendicare beni a lui devoluti, sarebbe nullo l'appello che i possessori soccombenti avessero intimato, non già al Prefetto, sibbene al Sindaco, comunque personalmente questi non avesse interesse contrario. Tale rappresentanza straordinaria nel Prefetto continua durante tutto il corso del giudicio e per tutti gli stadi di esso. L'articolo 232 della Legge comunale autorizza il Prefetto anche ad introdurre giudizi nell'interesse del Comune quando il Consiglio comunale, perchè composto di interessati, non si trovi in grado di deliberare in proposito (1) (*Sentenza della Corte di Cassazione di Torino*, 25 *novembre* 1879).

Articolo 233.

L'approvazione cui sono soggetti alcuni atti dei Consigli ai termini degli articoli precedenti non attribuisce a chi la deve compartire, la facoltà di dare d'ufficio un provvedimento diverso da quello proposto.

(*Regolamento art.* 108).

Commenti.

Se questo articolo stabilisse diversamente, verrebbe implicitamente a spogliare il Consiglio comunale o provinciale dei propri poteri. E pertanto l'Autorità superiore deve approvare o annullare, ma non modificare o rettificare i loro deliberati.

Giurisprudenza.

Quando il Consiglio comunale e la Deputazione provinciale abbiano deciso in ordine ad eccezioni poste in campo da un impiegato comunale per asserto erroneo computo negli anni di servizio e nella misura dello stipendio, il Ministero non ha facoltà di variare l'ammontare della pensione, e l'interessato può solo far valere le sue ragioni nelle vie giudiziarie. Non può dirsi che abbia violato l'articolo 233 della Legge comunale, ossia che abbia dato un provvedimento diverso da quello proposto, la Deputazione provinciale che approvando la pensione *di diritto* concessa all'impiegato comunale, rifiuti di approvare quella in maggior somma accordatagli a titolo di pensione *di benemerenza*, mentre qui trattasi di due provvedimenti ad essa sottoposti, dei quali sana l'uno e non mena buono l'altro. Il Consiglio comunale che abbia precedentemente deliberato di non occuparsi oltre del reclamo di un suo impiegato circa la misura della pensione per ritenere la vertenza già passata in giudicato, ossia esaurita, non può dirsi che sia nel caso dell'articolo 221 della legge, cioè che modifichi o revochi quella sua deliberazione, ma anzi sostanzialmente la con-

---

(1) Con questa sentenza venne cassata quella della Corte d'Appello di Torino, 22 marzo 1877.

ferma se con altra successiva, respinge una nuova istanza dell'impiegato stesso (*Parere del Consiglio di Stato*, 16 *maggio* 1879).

Articolo 234.

I membri delle Amministrazioni ed uffici provinciali e comunali sono responsabili delle carte loro affidate.

Occorrendo di consegnarle ad altri per servizio pubblico, si osserveranno le forme stabilite dai Regolamenti d'Amministrazione.

Le persone che le avranno ricevute ne rimarranno alla loro volta contabili.

L'Autorità giudiziaria dietro richiesta del Prefetto o Sotto-Prefetto, procederà all'immediato sequestro delle carte presso i detentori.

(*Regolamento, art.* 17, *alin.* 2, 3 *e* 4).

Giurisprudenza.

Ove avvenga che si faccia un deposito nella segreteria comunale, per garanzia di qualche contratto, la materiale ritenzione del deposito stesso per parte del Segretario comunale, non può attribuire nessun diritto alla persona investita dell' ufficio, la quale non può conservare il possesso della cosa se non in nome dell' Amministrazione comunale. Ad esimere il Segretario comunale dall'obbligo di restituzione, non valgono le ragioni di credito che per avventura potesse vantare, perchè non vi ha luogo a compenso. L'articolo 234 della Legge comunale non fa distinzione di carte, e la locuzione adoperata comprende tanto gli strumenti, registri e simili, quanto i titoli di credito ed azioni, o qualsiasi altra carta di valore, concorrendo per tutte la ragione stessa della legge (*Parere del Consiglio di Stato*, 23 *dicembre* 1873).

Articolo 235.

Il Re per gravi motivi di ordine pubblico può disciogliere i Consigli provinciali e comunali, ma sarà provveduto per una nuova elezione entro un termine non maggiore di tre mesi.

(*Vedasi l'art.* 151 *della presente Legge*).

Riforme.

L'ultima modificazione proposta alla Legge comunale dal progetto Depretis è quella relativa all'articolo 235 che regola il caso dello scioglimento dei Consigli provinciali e comunali.

Detto articolo verrebbe così formulato:

« I Consigli possono essere sciolti per atti di mala amministrazione, o

per gravi motivi di ordine pubblico. Lo scioglimento viene pronunciato, previo parere del Consiglio di Stato, per Decreto Reale, il quale, preceduto da una relazione che spieghi i motivi dello scioglimento, sarà pubblicato nella *Gazzetta ufficiale* entro un mese dalla promulgazione. Tutti i decreti di scioglimento dei Consigli comunali o provinciali, non che i decreti di rimozione dei Sindaci, verranno comunicati agli uffici di presidenza del Senato e della Camera dei Deputati. Il Senato e la Camera dei Deputati nomineranno in ogni anno una Commissione permanente per l'esame di detti decreti ».

L'oggetto di questa modificazione, giusta la relazione ministeriale, si è: « di dare sicure guarentigie contro lo scioglimento dei Consigli comunali e provinciali. Voi non ignorate che gravi lagnanze sono sempre state fatte sulle facoltà discrezionali che l'articolo 235 della Legge vigente conferisce al Governo del Re ».

Uguale disposizione era proposta nel progetto di legge del Ministro Nicotera, ed approvata dalla Commissione parlamentare che fu incaricata di riferire sul medesimo. In questo progetto era anche stabilito che: « Le elezioni per la ricostituzione del Consiglio avranno luogo di pieno diritto nella prima domenica successiva al trentesimo giorno dalla data del decreto di scioglimento ». La quale disposizione non venne dal Ministro Depretis riprodotta nel suo progetto.

Certamente non è a disconoscersi, che la procedura proposta per lo scioglimento dei Consigli, costituisce un'importante guarentigia contro le arbitrarie e quasi violente dissoluzioni delle Amministrazioni comunali, che si poterono perpetrare per il passato all'ombra dell'articolo 235 della Legge vigente, il quale lasciava una sconfinata facoltà al Potere esecutivo di procedervi senza controllo alcuno.

Ma a rendere maggiore questa guarentigia, farebbe mestieri fossero specificati gli atti di mala amministrazione, ed i gravi motivi d'ordine pubblico, per i quali può farsi luogo allo scioglimento del Consiglio; inquantochè lo scioglimento dei Consigli costituendo una pena, ragion vuole che i reati per i quali possono incorrerla, siano ben definiti; e ciò, tanto per maggiore loro guarentigia contro ogni arbitrio, quanto per non lasciare l'applicazione di essa pena in piena balìa del potere incaricato di applicarla. *Legis*, scrive Bacone, *tantum interest ut certa sit, ut absque hoc nec justa esse possit. Si enim incertam vocem det tuba, quis se parabit ad bellum? Similiter si incertam vocem det lex, quis se parabit ad parendum? Ut moneat igitur oportet, priusquam feriat. Etiam illud recte positum est optimam esse legem quae minimum relinquit arbitrio judicis; id quod certitudo ejus praestat* (1).

Altra guarentigia sarebbe di richiedere che i motivi dello scioglimento fossero preventivamente comunicati alla rispettiva Amministrazione co-

---

(1) *De fontibus juris; Aphorism. VIII.*

munale, onde possa in tempo presentare le proprie giustificazioni tanto al Governo del Re, quanto al Consiglio di Stato, chiamato ad emettere il proprio avviso in proposito. È questo un diritto di legittima difesa, fondato sui principî del diritto penale, e che costituisce la più sicura guarentigia di chi, essendo accusato d'avere violata la legge gli si vuol applicar la pena stabilita dalla medesima.

O quanto meno si addottasse il principio, incluso nella proposta già stata fatta, di dare bensì al Governo del Re la facoltà di sciogliere i Consigli, ed affidare l'Amministrazione del Comune e della Provincia al Delegato straordinario, ma di stabilire altresì nello stesso tempo, che il decreto di scioglimento sia sottoposto alla conferma o revoca da pronunziarsi dalla Corte di Cassazione sedente in Roma fra 12 giorni dalla ricevuta partecipazione, e con facoltà alla disciolta assemblea di poter intervenire alla discussione e giustificare i suoi atti (1). Alla Corte di Cassazione di Roma potrebbonsi assai più opportunamente sostituirsi le commissioni del Senato e della Camera dei Deputati, alle quali lo stesso progetto di legge deferisce l'esame di detti decreti onde ne siano giudici: sarebbe questo il modo di dare più efficacia al giudizio, che sui decreti devono pronunziare dette Commissioni parlamentari.

Un' ultima osservazione intorno alla proposta di deferire all' esame di Commissioni permanenti nominate dalla Camera dei Deputati e dal Senato, i decreti tanto di scioglimento di Consigli comunali o provinciali, quanto di rimozione dei Sindaci. Il progetto dice unicamente: « Il Senato e la Camera dei Deputati nomineranno in ogni anno una Commissione permanente per l'esame di detti decreti »; ma a questo esame non è attribuito alcuna sanzione per riguardo a quelli che dalle Commissioni fossero ritenuti illegali. E ciò costituisce una vera lacuna; imperocchè se all'esame di tali Commissioni non si attribuisce un valore giuridico di conferma o di revoca dei decreti loro sottoposti, riesce affatto inutile ed illusoria la guarentigia accordata contro gli illegali scioglimenti dei Consigli, o le rimozioni dei Sindaci. Occorre pertanto stabilire quali saranno le conseguenze giuridiche dell'esame di dette Commissioni.

Ciò posto, converrebbe anche rendere unico l'esame di detti decreti da parte delle Commissioni permanenti del Senato e della Camera dei Deputati, per impedire il possibile sconcio che una di esse pronunzi un giudizio affatto contrario a quello emesso dall'altra. Locchè si otterrebbe coll'istituzione d'una Commissione mista di Senatori e di Deputati, in analogia a quanto è stabilito dall'articolo 4 della Legge 14 agosto 1862, n° 800, la quale per la revoca o collocamento a riposo del Presidente e dei Consiglieri della Corte dei Conti, stabilisce si debba avere il parere conforme di una Commissione composta dei Presidenti e Vice-Presidenti del Senato e della Camera dei Deputati, la quale conserva il suo ufficio nell' inter-

---

(1) Ungaro, *Sul progetto di riforma della Legge comunale e provinciale*, pag. 52.

vallo delle sessioni e delle legislature. A questa Commissione dovrebbesi deferire il giudizio in ultimo grado della legalità dei decreti in discorso udite le parti interessate, e di pronunciare la conferma o la revoca dei decreti medesimi.

Oltre tutte le guarentigie proposte contro lo scioglimento dei Consigli provinciali e comunali, ne occorrerebbero delle altre contro l'Amministrazione dei regi Delegati straordinari, i quali nell'esercizio delle loro funzioni, diedero sovente volte luogo a lagnanze non meno gravi degli arbitrari scioglimenti dei Consigli.

Giusto il concetto della legge vigente e di quelle che precedettero, l'Amministrazione del regio Delegato straordinario avendo un carattere affatto provvisorio, deve di sua natura limitarsi agli atti puramente necessari per l'ordinario disbrigo dei servizi comunali, per l'eseguimento dei provvedimenti resi obbligatori per legge, per la tutela degli interessi giuridici del Comune, rispettando tutto quanto è legalmente stabilito dalle precedenti amministrazioni, senza vincolare l'azione dell'amministrazione che uscirà dalle nuove elezioni generali. Invece nella pratica molti Delegati straordinari abusarono delle facoltà discrezionali loro conferite dalla legge, arrogandosi illegittimamente il potere di modificare gli ordinamenti amministrativi regolarmente stabiliti dalle amministrazioni precedenti, di disporre dei fondi inscritti in bilancio a scopo determinato per l'eseguimento d'opere non approvate dai Consigli precedenti, di ordinare lavori, stabilendo che alle spese relative sarebbesi provveduto con assegni da inscriversi nei bilanci futuri, infine di fare atti eccedenti la loro competenza, usurpando senza necessità alcuna quella dei Consigli.

Il progetto di legge del Ministro Nicotera approvato dalla Commissione parlamentare, aveva cercato di menomare i lamentati inconvenienti. In primo luogo proponeva, che l'Amministrazione del Comune fosse affidata ad un Delegato straordinario avente la qualità di elettore amministrativo nella Provincia, e che non avesse fatto parte del Consiglio disciolto (Art. 225). Questa disposizione è vero mirava ad escludere dalla nomina a Delegato gl'impiegati governativi per menomare l'ingerenza governativa nell'Amministrazione comunale, non che le persone le quali fecero parte della precedente amministrazione, per avere guarentigia maggiore d'indipendenza ed imparzialità nell'Amministrazione del Comune. Ma nulladimeno non riusciva affatto sufficiente a conseguire lo scopo di limitare nell'interesse del Comune il potere del Delegato straordinario, poichè se concorreva ad eliminare alcuni inconvenienti, non costituiva una seria guarentigia contro l'abuso del potere.

In secondo luogo proponeva di abbreviare il termine stabilito dalla legge per procedere alla nuova elezione del Consiglio: da tre mesi lo portava a trenta giorni. Non è a disconoscersi, che tale abbreviazione di tempo, può in gran parte concorrere a menomare gl'inconvenienti d'abuso di potere; imperocchè una minore durata dell'Amministrazione del regio Delegato, è correlativa ad una minore quantità d'eccessi di potere,

ma ciò che interessa al Comune non è già che il Delegato non possa commettere un gran numero d'abusi, sibbene che non abbia la possibilità di commetterne alcuno: e per conseguire questo scopo, occorre determinare distintamente ed in un modo tassativo le sue attribuzioni.

TITOLO QUINTO.

Disposizioni transitorie.

Articolo 236.

La presente Legge andrà in vigore col giorno 1° luglio 1865. Però le nuove spese obbligatorie per le Provincie e pei Comuni comincieranno ad essere a loro carico a partire dal 1° gennaio 1866, eccetto quelle che riguardano l'istruzione pubblica, le quali passeranno a carico delle Provincie e dei Comuni a partire dal nuovo anno scolastico.

Queste spese non passeranno alle Provincie se non quando sia approvata la legge speciale, che regoli il passaggio dell' istruzione pubblica secondaria dallo Stato alle Provincie.

Giurisprudenza.

Il Prefetto, per nessun modo, ha facoltà di revocare i propri decreti, resi in conformità dell'articolo 236 della Legge comunale, salvo agli interessati di provocarne la revoca con Decreto Reale nelle vie ordinarie. Similmente il Prefetto non ha facoltà di accordare sanatorie pei casi in cui dai Comuni si è violata qualche disposizione di legge. Deve dirsi regolare il decreto prefettizio col quale furono annullate le deliberazioni del Consiglio comunale tendenti a sanare le irregolarità commesse dalla Giunta nell'esecuzione arbitraria in economia di lavori eccedenti l'importo di lire 500 e furono gli amministratori dichiarati responsabili in proprio delle spese fatte, salvo al Consiglio comunale, ove dal fatto degli amministratori ne sia venuto un evidente vantaggio al Comune, di devenire ad una liquidazione amichevole di compenso a favore degli amministratori medesimi, ragguagliato al vantaggio procacciato al Comune dai lavori per essi ordinati e dei quali essi debbono legalmente sopportare le spese (*Parere del Consiglio di Stato* 9 *ottobre* 1878).

Articolo 237.

Fino a che non sia approvata una legge che regoli le spese del culto, sono obbligatorie pei Comuni quelle per la conservazione degli edifizi servienti al culto pubblico nel caso d'insufficienza di altri mezzi per provvedervi.

Così pure fino alla promulgazione di un' apposita legge speciale le spese per il mantenimento degli esposti a datare dal 1° gennaio 1866 saranno a carico dei Comuni e delle Provincie in quella proporzione che verrà determinata da Decreto Reale, sentiti previamente i Consigli provinciali e il Consiglio di Stato.

Giurisprudenza.

Il significato della parola esposti, in relazione all'obbligo della Provincia pel mantenimento dei medesimi giusta l'articolo 237 della Legge 20 marzo 1865, allegato *A*, deve ritenersi in un senso largo e generale, non restrittivamente pei soli bambini che delittuosamente si trovino abbandonati in luogo pubblico o in luogo solitario. I principi generalmente adottati dalla moderna civiltà e che informano le leggi regolatrici della materia, resistono assolutamente, a che si accolga questa seconda interpretazione. Devono quindi essere annullate dal Governo le deliberazioni di un Consiglio provinciale, il quale argomentando dal senso filologico o grammaticale della parola esposti, o da qnello che le attribuiscano in genere altre leggi, nel concetto di ridurre le spese che reputi cresciute per la prima interpretazione, stabilisca di restringere così l'ammissione dei bambini nei suoi brefotrofi (*Parere del Consiglio di Stato*, 30 *aprile* 1879).

— È massima omai stabilita che sino alla promulgazione non mai fatta nel Veneto delle disposizioni dell'articolo 237 della Legge comunale e provinciale, quelle Provincie debbono continuare a sostenere le spese pel mantenimento degli esposti. Non è ammissibile la restrizione che una Deputazione provinciale volesse apportare a tale obbligo, limitandolo a quelli che appartengono all'istituto degli esposti e per gli altri, addossando la spesa al Comune di appartenenza della madre; e una tale deliberazione deve essere revocata. Così deliberando, la Deputazione provinciale spiega la sua competenza come Autorità tutoria, non come Rappresentante della Provincia, onde per impugnare il Regio Decreto che abbia revocato la sua deliberazione, essa non ha per se qualità, e perciò il ricorso non può esaminarsi, sia nei rispetti della ricevibilità, che del merito, se non è deliberato dal Consiglio provinciale (*Parere del Consiglio di Stato*, 9 *maggio* 1879).

— Nelle Provincie, dove i Comuni hanno l' obbligo dell' assistenza dei poveri infermi, la spesa per l'allattamento di un figlio legittimo nel caso di impotenza della madre deve essere sopportata dal Comune del domicilio del padre. Il Regio Decreto 19 agosto 1851, ancora in vigore per le Pro-

vincie del già Regno di Sardegna, è tuttora applicabile ad un Comune sardo che sia stato aggiunto ad una Provicia che ha il Capo-luogo ed una parte del territorio già facente parte del Regno Lombardo-Veneto; come non potrebbero essere estese ai Comuni del già Regno Sardo, aggregati alle Provincie lombarde nella nuova circoscrizione, le disposizioni speciali ond'erano ordinati e gravati i Comuni soggetti al Governo Austriaco. Quindi le disposizioni del Decreto 19 agosto 1851 non possono essere invocate che tre Comunì appartenenti alle già Provincie di Sardegna. Sebbene appaia equo che un Comune lombardo non abbia a sottostare alla spesa suddetta di allattamento, per la quale nessuna legge del Regno o disposizione governativa del cessato dominio austriaco gli attribuì la competenza passiva, tuttavia non havvi alcun procedimento amministrativo per far ragione alle domande del Comune, che abbia pagato l'indebito, e ad esso non rimane che provvedersi nella via ordinaria (*Parere del Consiglio di Stato*, 30 *luglio* 1879).

— L'obbligo dei Comuni delle Provincie venete di sopperire o di concorrere alle spese per la manutenzione e il restauro delle fabbriche parrocchiali, disciplinato dal Decreto Italico 5 gennaio 1808, tuttora colà in vigore, è sempre ristretto alle spese puramente necessarie, e subordinato alla condizione di insufficienza assoluta di mezzi per parte del benefizio parrocchiale e della fabbriceria a provvedervi. Quindi se il Comune ha escluso l'urgenza assoluta dei restauri domandati dal parroco, ed ha deliberato di accordare nonostante per una volta soltanto un sussidio di una somma per tali restauri: e se la Deputazione provinciale ha approvato siffatta deliberazione sul riflesso anche che la fabbriceria poteva disporre di qualche somma per contribuire nella spesa, e che eziandio alcuni parrocchiani avevano offerta gratuitamente l' opera propria manuale pei restauri: tale apprezzamento della Deputazione provinciale appare equo e conveniente e perciò devesi respingere il ricorso del parroco tendente a far obbligare il Comune a provvedere intieramente alla spesa (*Parere del Consiglio di Stato* 28 *novembre* 1879).

— Non vi ha disposizione la quale imponga obbligo ai Comuni delle Provincie venete di sostenere le spese di ricovero nelle case degli esposti dei bambini legittimi che abbiano oltrepassato l'anno di età: e quando eccezionalmente la durata del ricovero si protragga, l' obbligo ai Comuni non può derivare più che da un impegno espressamente assunto. L'Amministrazione dell'ospizio degli esposti che, scaduto il primo anno, abbia trascurato di diffidare e convenire col Comune interessato, non ha più titolo a ripetere il rimborso della spesa del mantenimento ulteriore (*Parere del Consiglio di Stato, a Sezioni riunite*, 17 *gennaio* 1880).

— L'articolo 237 della Legge comunale vigente dichiara obbligatorie pei Comuni le spese per la conservazione degli edifici servienti al culto, nel caso di insufficienza di altri mezzi per provvedervi. La canonica è un'appendice alla chiesa, come mezzo necessario al fine, giacchè senza il parroco i fedeli non possono valersi della chiesa. Ciò tanto più nelle Provincie venete, dove è tut-

tora vigente il Decreto Italico 5 gennaio 1808, il quale chiama il Comune a provvedere al mantenimento delle chiese parrocchiali, quando manchi il patrono o non possa supperire il beneficio stesso. Non vale l'eccezione che il Comune non abbia in addietro contribuito mai a mantenere la chiesa parrocchiale, poichè ciò può essere di peso dal non essersi verificato il bisogno di riparazioni. Non può ammettersi l'argomento che i comunisti abbiano altre chiese senza necessità di accedere a quella, poichè, una volta che si trovano nella giurisdizione della parrocchia, vi sono atti che non si possono da loro compiere in altra chiesa. Se quindi la giurisdizione di una parrocchia comprende il territorio di più Comuni, e quella in cui si trova propriamente la chiesa ha assunto d'urgenza di fare il restauro della canonica, non possono gli altri Comuni interessati esimersi dal riparto, tanto più se consti che fu notificata ad essi la spesa presunta e fu chiesto il loro concorso (*Parere del Consiglio di Stato*, 24 *marzo* 1880).

Articolo 238.

Per la Toscana si eseguiranno le seguenti operazioni preparatorie per le elezioni comunali e provinciali (1).

Entro trenta giorni dalla pubblicazione della presente Legge le attuali Amministrazioni comunali formeranno le liste elettorali in conformità della presente Legge, e le pubblicheranno.

Per questa prima volta le liste non saranno soggette ad altro esame tranne quello del Prefetto.

Questi le approverà e ne ordinerà la nuova pubblicazione.

Contro le liste così approvate non è ammesso altro ricorso tranne quello alla Corte d'Appello, a termine dell'articolo 39.

Successivamente nei giorni che verranno fissati dall'Autorità governativa si procederà alle elezioni dei Consiglieri provinciali e comunali, osservando le norme fissate dalla presente Legge.

Il risultato delle elezioni sarà pei Consiglieri provinciali e comunali proclamato rispettivamente dal Prefetto o dal Sotto-Prefetto.

Tosto che siano terminate e proclamate le dette elezioni, saranno convocati i nuovi Consigli comunali e provinciali al solo fine di eleggere rispettivamente le Giunte municipali e le Deputazioni provinciali, e saranno nominati i nuovi Sindaci.

Seguite le elezioni delle Deputazioni provinciali e delle Giunte municipali, e le nomine dei Sindaci, le nuove Amministrazioni entreranno in ufficio col 1° luglio del corrente anno.

Le attuali Amministrazioni continueranno a compiere le attribuzioni

---

(1) Vedansi i Decreti 11 giugno e 10 luglio 1867.

e gli atti loro affidati dalle Leggi fino a che le nuove Amministrazioni non siano entrate in ufficio.

Articolo 239.

I conti delle Amministrazioni comunali e provinciali e degli istituti che ne dipendono, compilati a norma delle Leggi anteriori, saranno esaminati ed approvati secondo il disposto della Legge presente.

Articolo 240.

Nei primi due anni dalla elezione generale dello Stato, l'estrazione, di cui all'articolo 203, non si estenderà alla persona del Sindaco.

Articolo 241.

Staranno fermi i contratti in corso legalmente fatti dalle attuali Amministrazioni.

Articolo 242.

Le liquidazioni non ancora compiute nelle antiche Provincie del Regno, in esecuzione degli articoli 234, 235, 236, 237, 238, 239 e 240 della Legge comunale e provinciale del 23 ottobre 1859, saranno condotte a compimento in conformità di quelle disposizioni:

Commenti.

Crediamo opportuno di riportare qui gli articoli della Legge comunale e provinciale del 23 ottobre 1859 (n° 3702) in conformità dei quali saranno condotte a compimento le liquidazioni non ancora terminate nelle antiche provincie del Regno dei conti comunali e provinciali.

Art. 234. Le attribuzioni già date ai Consigli provinciali e divisionali, agli Intendenti generali ed agli Intendenti di Provincia da Leggi e provvedimenti tuttora in vigore, saranno esercitate dai Consigli provinciali, dai Governatori e dagli Intendenti di Circondario.

Art. 235. Le antiche Provincie ripigliano, in quanto siano sussistenti, le attività e le passività patrimoniali che possedevano prima della creazione delle divisioni amministrative, e conservano le attività e passività d'ogni specie, come pure i residui attivi e passivi derivanti da entrate od imposte, e da spese stanziate a beneficio o a carico delle Provincie in seguito alla Legge 7 ottobre 1848.

Art. 236. Le attività e passività, non che i residui di cui nell'articolo precedente, spettano ai territori delle antiche Provincie, e conseguentemente ai Circondari corrispondenti creati colla presente Legge od alle loro frazioni, e rimangono a loro carico e vantaggio esclusivo.

Art. 237. Rimangono pure a vantaggio esclusivo dei Circondari i fondi divisionali non portati in economia nei conti degli esercizi 1858 e 1859 ed assegnati all'estinzione della passività di cui all'articolo 235.

Art. 238. I beni e le attività attribuite in forza dei due articoli precedenti ai Circondari o loro frazioni, saranno nel termine di anni dieci liquidate ed erogate nell'estinzione dei loro debiti speciali, in opere d'utilità pubblica, di beneficenza o d'istruzione, od altrimenti a particolare vantaggio dei Circondari stessi.

Art. 239. Saranno conservati ed erogati alla loro destinazione i fondi divisionali non portati in economia nei conti degli esercizi 1858 e 1859, ed assegnati dalle divisioni amministrative in sussidio ai Comuni od ai Consorzi per l'istruzione elementare o per opere di pubblica utilità.

Art. 240. I debiti accertati a carico delle divisioni amministrative il 31 marzo 1860 rimarranno a carico dei territori che componevano le divisioni medesime.

Il riparto sarà fatto sulla base del contributo divisionale imposto agli stessi territori nel 1859.

Articolo 243.

Diverranno comunali e provinciali gli istituti o stabilimenti attualmente a carico della Stato, che provvedano a spese obbligatorie a termine della presente Legge. Un Decreto Reale dichiarerà quali siano questi istituti (1).

Articolo 244.

I funzionari e salariati governativi, addetti alle Prefetture, all'istruzione pubblica, secondaria, tecnica ed elementare, ai servizi stradali e ad ogni altro ramo di servizio, che da governativo divenga provinciale, passeranno a carico delle Provincie, nel numero e nel modo che verrà disposto per Decreti Reali, sentiti i Consigli provinciali.

Giurisprudenza.

Nessun vincolo fu imposto ai Comuni pel personale addetto ai servizi, già a carico del Governo, addossati ai Comuni colla nuova Legge comunale; epperciò sono a loro inapplicabili gli articoli 244 e seguenti sanciti in modo esplicito e limitato per gli impiegati passati a servizio delle Provincie (*Parere del Consiglio di Stato*, 15 *gennaio* 1867).

Articolo 245.

I funzionari e salariati che in virtù dell'articolo precedente passino dal servizio dello Stato a quello delle Provincie, conservano il diritto di conseguire, sia per servizi prestati allo Stato, sia per quelli che presteranno alle Provincie, quando cessino dal servizio, la pensione che

---

(1) Vedi il Decreto del 21 gennaio 1866.

a termine delle leggi vigenti spetterebbe loro, se avessero continuato a servire lo Stato.

Articolo 246.

Questa pensione sarà ripartita a carico dello Stato e della Provincia in ragione della somma totale degli stipendi che lo Stato e la Provincia abbiano corrisposto all'impiegato.

Articolo 247.

Nel caso di soppressione d'impiego, o di riduzione di ruoli all'atto del passaggio degli impiegati dello Stato alla Provincia, quelli che già non avessero diritto alla pensione godranno a carico dello Stato l'assegno di disponibilità a norma di Legge.

Articolo 248.

Le regole vigenti in ordine alle pensioni da assegnarsi alle vedove ed ai figli degli impiegati dello Stato saranno pure applicabili nei casi previsti dagli articoli precedenti, col sistema di riparto in essi stabilito.

Articolo 249.

Nel caso di destituzione, le Autorità provinciali dovranno riferirne al Ministro, dal quale l'impiegato dipendeva prima del passaggio; e soltanto coll'approvazione ministeriale la deliberazione che priva l'impiegato d'ogni diritto a pensione diverrà esecutoria.

Articolo 250.

È limitato a cinque anni l'esercizio della facoltà accordata al Governo del Re di decretare l'unione di più Comuni o la disaggregazione delle loro frazioni, secondo le disposizioni degli articoli 13, 14, 15 e 16 della presente Legge.

Giurisprudenza.

Le deliberazioni dei Consigli provinciali è necessario che siano prese in tempo, prima cioè che trascorra il termine fissato dall'articolo 250 della Legge comunale. Le singole proposte di soppressione devono essere poi trasmesse al Ministero in separato incartamento, corredate dalle deliberazioni dei Consigli comunali interessati e del Consiglio provinciale. Ad ogni incartamento si dovranno pure unire i seguenti documenti:

a) Prospetto della condizione finanziaria di ciascun Comune, compilato secondo il modo suggerito per le richieste di mutui dalla Cassa dei depositi e prestiti, colla istruzione del 5 novembre 1863, della Direzione generale del Debito Pubblico;

b) Indicazione della distanza e dei mezzi di comunicazione esistenti fra i Comuni che devono sopprimersi, e quelli che si vogliono aggregati;

c) Una pianta topografica della località in doppio esemplare, in cui siano sufficientemente indicati i confini di ciascun Comune (*Circolare del Ministero dell'Interno*, 14 *agosto* 1867).

Articolo 251.

A meno che non sia diversamente stabilito pei singoli casi è ammesso il ricorso in via gerarchica contro le deliberazioni delle Autorità inferiori, e questo ricorso sarà prodotto all'Autorità superiore nel termine di giorni trenta dall'intimazione della deliberazione contro la quale si ricorre.

(*Regolamento, art.* 86).

Giurisprudenza.

I ricorsi al Re contro le deliberazioni comunali non sono accoglibili fuori dei termini stabiliti dall'articolo 251 della Legge comunale. Nè possono essi accogliersi come denuncie per l' annullamento di deliberazioni irregolarmente prese, se non appaiono dimostrate le nullità dedotte, specialmente quando le deliberazioni stesse abbiano già avuto effetto nei rapporti coi terzi (*Parere del Consiglio di Stato*, 9 *gennaio* 1879).

— I ricorsi dei privati per l'annullamento di deliberazioni comunali, che li interessano, non sono ammessibili se presentati fuori dei termini stabiliti dall'articolo 251 della Legge comunale. Tale sarebbe il caso di un ricorso del Segretario comunale, non confermato nella sua carica, il quale abbia aspettato a ricorrere dopo due anni contro la deliberazione comunale di congedo, e dopo che fu nominato altro Segretario in sua vece. Ammesso che il Governo possa accettare per lo meno tali ricorsi come denuncia di atti legali pei provvedimenti d'ufficio che ha facoltà di emettere in forza dell' articolo 227 della detta Legge, non ne consegue però che sia sempre in obbligo di pronunziare la nullità di detti atti ove siano irregolari; e in conseguenza può astenersi dal provocare l' annullamento con Decreto Reale di quelle deliberazioni comunali che, sebbene illegali nella forma, sono state già da lungo tempo eseguite in buona fede (*Parere del Consiglio di Stato*, 9 *maggio* 1879).

— I ricorsi dei privati per l'annullamento di una deliberazione comunale che li riguarda non sono ricevibili dopo trascorso il termine, di cui è parola all'articolo 251 della Legge comunale: possono però essere prese in esame come denuncia di atti illegali. Deve ritenersi viziata di nullità

la deliberazione comunale alla quale ha preso parte, per formare il numero legale dei congregati, un Consigliere parente, nei gradi proibiti dalla legge, dell'interessato nella deliberazione stessa (*Parere del Consiglio di Stato*, 31 *gennaio* 1880).

Riforme.

Questo articolo che garantisce un diritto di sua natura permanente, qual è quello di ricorrere all'Autorità superiore contro i provvedimenti delle Autorità inferiori, è stato messo tra le disposizioni transitorie. È evidente che questo è un errore, dovendo l'articolo in esame esser messo invece sotto il titolo IV, che parla delle disposizioni riferentisi tanto all'Amministrazione comunale che provinciale.

Articolo 252.

Col 1° luglio 1865 cesseranno d'aver vigore le leggi anteriori sulle Amministrazioni provinciali e comunali, e sulla disponibilità dei beni delle Provincie e dei Comuni. Continueranno però ad osservarsi le leggi speciali che hanno rapporto colle dette Amministrazioni in quanto non sono contrarie alla presente Legge.

(*Regolamento, art.* 109 *a* 113).

Giurisprudenza.

La ministeriale austriaca del 19 agosto 1854 non si può ritenere nè come imperativa, nè come avente forza di legge obbligatoria, massime oggi che i Comuni veneti sono soggetti alla legislazione italiana. Quella ministeriale presa nel suo testo autentico, e non nelle notificazioni che ne fecero le Delegazioni provinciali, suona piuttosto eccitamento che comando, e non si potrebbe ravvisare nè come una di quelle leggi speciali mantenute in vigore dall'articolo 252 della vigente Legge comunale, nè molto meno come una disposizione legislativa capace di indurre l'obbligo di una spesa non contemplata nell'articolo 116 della Legge stessa. Da ciò non consegue peraltro che sia oggi in facoltà dei Comuni veneti di sciogliersi dall'impegno assunto per lo stipendio del veterinario distrettuale, tanto prima che spiri il termine assegnato all'obbligazione consortile contratta, quanto prima che sia terminato il periodo di condotta pattuito da Consorzio col veterinario; poichè in questo caso si tratta di obbligo contrattuale e la nuova Legge comunale vuol rispettati tutti i patti in corso di esecuzione, come chiaramente dispone l' articolo 241 (*Pareri del Consiglio di Stato*, 16 *aprile* 1867 *e* 4 *marzo* 1869).

V. il Ministro dell'Interno
G. LANZA.

COMMENTO TEORICO-PRATICO

DEL

REGOLAMENTO

PER L'ESECUZIONE DELLA LEGGE COMUNALE E PROVINCIALE

20 marzo 1865, allegato *A*

APPROVATO CON REGIO DECRETO 8 GIUGNO 1865, N° 2321.

TITOLO PRIMO

Dei Prefetti, dei Sotto-Prefetti e dei loro uffizi.

Articolo 1.

Il Prefetto provvede al buon andamento degli uffizi e dei servizi pubblici commessi alla sua direzione ed a quella dei funzionari da lui dipendenti.

Sorveglia i funzionari ed agenti addetti indistintamente ai servizi dello Stato, proponendo ai rispettivi Ministeri quei provvedimenti che reputerà opportuni nell'interesse del servizio.

Mantiene la disciplina negli uffizi e l'osservanza delle norme generali relative ai congedi ordinari e straordinari, non che all'orario degli uffizi da lui direttamente dipendenti per modo che il tempo utile del lavoro non possa essere minore di sette ore, e veglia perchè sia osservata la più scrupolosa riservatezza nella trattazione degli affari.

Fa in novembre di ogni anno una relazione al Ministero dell'Interno intorno alle condizioni generali della Provincia e de' suoi Corpi morali:

Tale relazione deve per sommicapi versare sugli oggetti seguenti:

1° Condizione economica dei Comuni;

2° Regolarità delle elezioni e frequenza degli elettori;

3° Guardia Nazionale e modo con cui è fatto questo servizio (1);

4° Condizione economica e morale degli istituti di beneficenza;

---

(1) La Guardia Nazionale, come ognun sa, non esiste più.

5° Condizioni della sanità pubblica e dei cimiteri;
6° Sicurezza pubblica e mendicità;
7° Apertura di nuove strade e manutenzione di quelle esistenti;
8° Istruzione pubblica;
9° Industria in generale, notando se gli stabilimenti e le fabbriche industriali si trovino in via d'aumento o di diminuzione;
10° Condizioni morali ed economiche in genere delle popolazioni, delle città, terre e campagne, paragonate a quelle dell'anno precedente, e confronto sulla più o meno facile esazione delle imposte;
11° Tutte quelle altre materie che possono ulteriormente essere indicate dal Ministero dell'Interno.

Articolo 2.

Il Prefetto provvede alla pubblicazione degli atti del Governo in conformità del prescritto dalla Legge.

Deve inoltre pubblicare un bollettino della Prefettura per la diramazione nella Provincia di tutte le circolari e di altri provvedimenti direttivi del suo ufficio.

Articolo 3.

Quando il Prefetto riconosce la necessità di chiedere l'intervento della forza armata, deve rivolgersi all'Autorità militare superiore del luogo, la quale è in obbligo di deferire alla richiesta, salvo il caso di giustificata impossibilità.

Nei casi d'urgenza può il Prefetto, come Autorità di sicurezza pubblica, richiedere, per mezzo di ufficiali di sicurezza pubblica, muniti del distintivo prescritto dalla Legge, l'assistenza della forza armata, cioè della regia truppa alle caserme od ai corpi di guardia.

Articolo 4.

Il Consigliere destinato a far le veci di Prefetto in caso di vacanza o di assenza, non può, salvo il caso di manifesta urgenza, recare innovazioni agli ordini di servizio interno da esso stabiliti.

Articolo 5.

Nei pareri del Consiglio di Prefettura si dovrà indicare il nome dei Consiglieri presenti e del relatore.

Articolo 6.

Il Prefetto può assegnare a ciascun Consigliere la direzione di uno speciale servizio amministrativo.

Commenti.

Dopo l'abolizione del Contenzioso amministrativo i Consiglieri di Prefettura perdevano la qualità di membri di un corpo giudicante, e la Legge li incaricava di compiere le incombenze amministrative loro affidate dal Prefetto. Il Regolamento 8 giugno 1865, all'articolo 6, dà a questo la facoltà di assegnar loro la direzione di uno speciale servizio amministrativo. Noi riteniamo che sarebbe più conveniente e più decoroso di dar loro una posizione netta e precisa proponendoli senz'altro ai diversi uffici della Segreteria con a capo il Segretario Generale sostituito al Consigliere Delegato.

Articolo 7.

Il Segretario capo della Prefettura (1) dipende immediatamente dal Prefetto; sorveglia la registrazione e spedizione degli affari; ordina l'archivio; tiene l'amministrazione economica dell'uffizio; certifica le copie degli atti emanati dal Prefetto; roga i contratti e gli atti d'incanti, e cura l'esecuzione delle norme che l'uffizio riceve dai superiori dicasteri per l'istruttoria esterna degli affari.

Ai Segretari delle Sotto-Prefetture incombono gli stessi obblighi nella sfera della loro azione.

Articolo 8.

Ogni uffizio di Prefettura è ripartito in quattro divisioni:

La prima divisione comprende la segreteria ed attende al servizio occorrente presso il Consiglio di Prefettura e la Deputazione provinciale negli affari, in cui questa è chiamata ad esercitare l'autorità tutoria, inscrivendo in apposito registro le relative deliberazioni.

La seconda divisione comprende l'Amministrazione dei Corpi morali.

La terza divisione tratta gli affari relativi alla sicurezza pubblica, al servizio militare, alla leva ed alla sanità pubblica.

La quarta divisione si occupa dell'Amministrazione governativa, della contabilità, delle contribuzioni, ed in genere degli affari non attribuiti alle altre.

---

(1) Ora nelle Prefetture non vi sono più Segretari capi.

Giurisprudenza.

L'articolo 8 del Regolamento comunale prescrive che ogni ufficio di Prefettura sia ripartito in quattro divisioni, ed alla terza assegna gli affari relativi alla sicurezza pubblica, al servizio militare, alla leva ed alla sanità pubblica. Il successivo articolo 9 dà facoltà al Prefetto, e così anche al Sotto-Prefetto di suddividere ancora per sezioni le divisioni in quel modo che crede più utile per la pronta spedizione degli affari. Per l'applicazione dei detti articoli fu fatto quesito se l'ufficio di pubblica sicurezza debba considerarsi parte integrante della terza divisione, o rimanerne distinto, e quali sarebbero le materie affidate alla stessa divisione. Il Ministero rispose che l'ufficio di pubblica sicurezza deve, non ostante la sua speciale costituzione, far parte della divisione terza formandone una distinta sezione, e che devonsi trattare sotto la direzione del capo della divisione medesima tutti gli affari di sicurezza pubblica compresi sotto tale titolo. Soggiunse il Ministero che non credeva che da ciò potesse derivare alcun inconveniente, stante la facoltà commessa al Prefetto di suddividere le divisioni per sezioni nel modo che crede più utile per la spedizione degli affari, nulla ostante del resto che il Prefetto faccia tenere un protocollo distinto ed un archivio apposito per gli affari riservati fra i quali può comprendere tutti quelli che giudica che abbiano tale carattere (*Decisione del Ministero suddetto*, 21 *luglio* 1865).

Articolo 9.

Il Prefetto ha facoltà di suddividere ancora per sezioni gli uffizi suddetti in quel modo che crede più utile per la pronta spedizione degli affari.

Nelle Sotto-Prefetture deve osservarsi un metodo per quanto possibile conforme a quello stabilito nella Prefettura.

Articolo 10.

Per la registrazione degli atti presentati all'ufficio di Prefettura o di Sotto-Prefettura si avrà un registro di protocollo generale in cui vengono inscritti gli atti tutti e le note sì all'arrivo che alla partenza, con una sommaria analisi dei medesimi.

Sarà tenuto giornalmente in corrente un indice alfabetico per la ricerca degli incartamenti sia nei registri precedentemente indicati, che nell'archivio.

Per la forma di questi registri e così per la tenuta di quegli altri che possono occorrere, e specialmente dei copia-lettere e copia-decreti, saranno date speciali istruzioni dal Ministero.

Il Prefetto può sempre prescrivere la formazione di altri registri, quando li giudichi necessari od opportuni.

Articolo 11.

Nel primo e nel sedicesimo giorno d'ogni mese, l'impiegato incaricato della tenuta del registro di protocollo deve presentare al Prefetto od al Sotto-Prefetto rispettivamente un elenco degli affari registrati da più di quindici giorni, ai quali non si fosse dato corso.

Articolo 12.

Ogni Prefettura e Sotto-Prefettura ha due archivi; *generale* o di deposito, che comprende gl'incartamenti ultimati da tre anni; *corrente*, che comprende tutti gli altri.

Nell'archivio gl'incartamenti devono essere ripartiti in serie ed in categorie.

Due sono le serie:

Quella degli affari generali;

Quella degli affari speciali dei Corpi morali.

Ogni serie si suddivide in diverse categorie.

Particolari istruzioni emaneranno dal Ministero dell'Interno per la tenuta dell'archivio.

Articolo 13.

Per l'archivio generale la classificazione delle carte, giusta il metodo prescritto nell'articolo precedente, non comprende che gli affari ultimati nel periodo decorso dalla prima attivazione nelle rispettive Provincie della Legge 23 ottobre 1859 n° 3702, sino a tutto l'anno 1862.

Gli affari ultimati antecedentemente all'indicato periodo conserveranno le classificazioni stabilite dagli ordini preesistenti.

Nelle Provincie toscane il periodo anzi detto s'intenderà aver avuto principio coll'attivazione del Regolamento comunale ivi pubblicato il 31 dicembre 1859, e del Regolamento sui Consigli distrettuali e compartimentali del 14 febbraio 1860.

Articolo 14.

Entro tre mesi dall'attivazione del presente Regolamento, i Prefetti e Sotto-Prefetti debbono ordinare i loro uffizi nel modo superiormente prescritto, e far procedere entro un anno ad un regolare inventario dell'archivio generale, compilandone due orginali firmati da essi e dal Segretario dell'ufficio per il rispettivo loro uso.

Nell'inventario debbono indicarsi complessivamente, cioè per cate-

gorie, gli affari compresi nella serie degli affari generali, e singolarmente, cioè per fascicoli o cartelle, gli affari speciali dei singoli Corpi morali.

Uno di questi originali dev'essere comunicato al Ministero dell'Interno che lo rinvia munito del *visto* del Ministro.

Nello stesso modo si procede alla rettifica dell'inventario dell'archivio generale ogni qual volta occorre di aggiungervi o di estrarne carte.

Articolo 15.

Il Segretario della Prefettura o Sotto-Prefettura è responsabile della regolare tenuta degli archivi, non che della conservazione e classificazione delle leggi, dei regolamenti generali, delle circolari, istruzioni ed altri stampati che vengono distribuiti dai superiori dicasteri o dagli uffizi e direzioni locali.

Deve tenerne un esatto inventario e, cessando dalle sue funzioni, darne caricamento al suo successore od a chi per esso.

Articolo 16.

I Sotto-Prefetti debbono, un mese prima dell'apertura della Sessione ordinaria del Consiglio provinciale, rivolgere al Prefetto una relazione generale sulle condizioni e sui bisogni dei rispettivi Circondari, corredandola di quelle notizie di fatto che stimeranno più acconcie a dimostrare la convenienza delle loro proposte.

TITOLO SECONDO

CAPO I

Del Comune, dell'uffizio e del Segretario comunale.

Articolo 17.

La facoltà accordata ai Comuni dal paragrafo 3 dell'articolo 10 della Legge si estende anche al locale della Segreteria, purchè peraltro vi si tengano sempre distinti i registri e le carte di spettanza di ciascun Comune.

Però in ogni sala delle adunanze comunali od in altra contigua vi

saranno armadi separati per ogni Comune, muniti di serratura e di chiave per il deposito delle carte.

Questa chiave deve rimanere costantemente presso il Segretario, il quale dovrà tener registro delle carte e ne avrà la responsabilità.

Avendo il Segretario ordine dal Sindaco o dalla Giunta per l'estrazione o rimessione di carte, avrà diritto di pretendere che l'ordine gli sia dato in iscritto, e restituirà l' ordine quando siano restituite all'archivio.

(*Legge, art.* 10 e 111).

Articolo 18.

Nessuno può essere nominato Segretario comunale, nè percepirne lo stipendio, se non giustifica preventivamente :

1° D'essere maggiore d'età ;

2° Di non essere mai stato condannato a pene criminali o condannato per furto, frode od attentato ai costumi;

3° Di aver riportato la patente d' idoneità dal Prefetto della Provincia in seguito ad esame subito innanzi ad una apposita Commissione composta :

a) del Prefetto che la presiede personalmente o per mezzo di un Consigliere da lui delegato ;

b) di un Segretario della Prefettura e di un Segretario comunale, amendue a scelta del Prefetto.

Potrà il Prefetto, ove lo creda conveniente, incaricare dell' esame stesso, nei Circondari che non sono da esso amministrati direttamente, i Sotto-Prefetti assistiti dal Segretario della Sotto-Prefettura e da un Segretario comunale a loro scelta.

Ciascun membro delle suddette Commissioni ha voto deliberativo.

Il modo di procedere all'esame e le materie intorno alle quali dovrà versare saranno determinate dal Ministero dell' Interno per ispeciale istruzione.

L'apertura degli esami, i quali debbono aver luogo almeno una volta all'anno nell'ufficio di Prefettura, è annunziata tre mesi prima nel giornale ufficiale della Provincia o, in difetto, in quell'altro che vi si pubblica ed a cura dell'ufficio stesso ne sarà data partecipazione a tutti i Sindaci della Provincia (1).

(*Legge, art.* 87 *n°* 2).

---

(1) Vedasi il Decreto ministeriale 27 settembre 1865 che detta le prime istruzioni per tale esame. Vedansi pure il Decreto ministeriale 12 marzo 1870, la Circolare ministeriale 30 giugno 1871 e quelle successive del 28 febbraio 1875 e 1° novembre 1876.

Commenti.

Giova anzitutto ricordare che il paragrafo 3 del presente articolo fu modificato dal Regio Decreto 21 aprile 1881 del seguente tenore:

Articolo unico. Il nº 3 dell'articolo 18 del Regolamento approvato con Regio Decreto 8 giugno 1865, nº 2321, è modificato come segue:

« § 3. Di aver riportato la patente d'idoneità dal Prefetto della Provincia in seguito ad esame subìto innanzi ad apposita Commissione, oppure di essere stato dichiarato idoneo agli impieghi di prima categoria nell'Amministrazione centrale e provinciale dipendente dal Ministero dell'Interno ai termini del Regio Decreto 20 giugno 1871, nº 324.

La Commissione suddetta sarà composta:

a) Del Prefetto, che la presiede personalmente, o per mezzo di un Consigliere da lui delegato;

b) Di un Segretario della Prefettura e di un Segretario comunale amendue a scelta del Prefetto ».

Ciò premesso, crediamo opportuno di avvertire che sarebbe bene di stabilire nettamente le condizioni di nomina, di sospensione e di licenziamento degli impiegati comunali sottraendoli così all'arbitrio dei partiti che tanto danno arrecano al buon andamento dei servizi comunali. L'articolo 18 del Regolamento 8 giugno 1865 è insufficiente, perchè riguarda semplicemente la nomina del Segretario e tale degli altri impiegati comunali.

Quanto poi alla nomina del Segretario l'alinea del nº 2 dell'articolo in esame dispone soltanto che essa non possa aver luogo tranne che alle condizioni da stabilirsi con Regolamento approvato con Decreto Reale. Codesto Regolamento è appunto quello sopra citato emanato per la esecuzione della Legge, ed all'articolo 18 si limita a stabilire che per essere nominati Segretari comunali basta solamente essere maggiori di età, non aver avuto condanne a pene criminali o correzionali per furto, frode od attentati ai costumi e aver ottenuto la patente d'idoneità in seguito a certi esami speciali, senzachè il candidato sia obbligato a giustificare di aver compiuti gli studi sia pure elementari, per cui chiunque anche digiuno dei primi rudimenti può presentarsi liberamente a tentare la sorte degli esami ed ottenere, superatili Dio sa come, un posto di Segretario comunale senza aver nemmeno veduto un ufficio comunale, non prescrivendosi nessun preventivo tirocinio o nessuna preventiva pratica in qualche ufficio comunale.

A che sarà buono un Segretario così formato, ognuno può immaginarlo. Sarà egli costretto a rivolgersi al donzello, al famiglio o messo comunale, che dir si voglia, per sapere come si fa la tal cosa, come si fa la tal'altra, od a rovistare le carte del suo antecessore per vedere come si compia il tale atto o si riempie il tale o tal'altro modulo o registro.

Se non che si dirà: « Gli esami sono ormai il sistema adottato in ogni carriera, come l'unica norma di ammissione e di promozione agli impieghi (salvi per questa gli altri titoli, ossia gli uffici sostenuti, l'anzianità, ecc.) quindi si deve star fermi a quel sistema ». Ma voi non pensate che il vostro sistema ebetizza i buoni spiriti e fabbrica degli asini sapienti, come ha

detto l'arguto scrittore francese H. Taine: « . . . L'institution des concours qui hébètent beaucoup de bons esprits et fabriquent une multitude d'ânes savants » (*Journal des Débats*, 3 *marzo* 1859).

Laonde meglio d'un esame puramente teorico varrebbe la presentazione della licenza ginnasiale o liceale, come più piacerebbe, o la presentazione di altri titoli bastevoli a giustificare la coltura generale, oltre alla presentazione di un regolare certificato di pratica fatta per due anni consecutivi in qualche ufficio comunale per così dimostrare che l'aspirante sa che cosa dovrà fare quando sarà nominato Segretario effettivo di un Comune.

Al seguito della presentazione di tali documenti, in qualunque epoca dell'anno, il Prefetto rilascierebbe la cosiddetta patente d'idoneità all'ufficio di Segretario comunale.

Del resto se si vogliono lasciar stare gli esami si richieda la preventiva giustificazione di aver compiuti almeno gli studi liceali, tecnici o ginnasiali. Di più gli esami vertano sulla teorica e sulla pratica al tempo stesso, e quanto a questa non la si faccia consistere soltanto nella stesura di una deliberazione o di un rapporto e nella soluzione di due quesiti amministrativi e di un quesito di aritmetica, ma la si estenda anche alla scritturazione dei registri di Stato Civile, di contabilità, ecc. Insomma si combini la cosa in modo che l'aspirante dia prova sicura di sapere come funziona l'ufficio comunale in tutti i rami d'amministrazione propria e delegata.

Ciò quanto a diritto costituito, al diritto, cioè, vigente su questa materia; al quale proposito, osserva il Gatti nel citato suo opuscolo, se si parte dal principio che lo Stato debba anche intervenire a regolare i contratti che i Segretari stipulano coi Comuni, si può pure discutere se sia o non sia conveniente lo stabilire eziandio per i Segretarî comunali un massimo ed un minimo di stipendio e il provvedere, con particolari garanzie, che la loro sorte non rimanga in pienissima balìa del buono o mal volere dei Municipi. Ma se si parla di giure costituendo e si vogliono mantenere saldi i principi di autonomia che sono sanzionati dalle nostre leggi amministrative, pare che la ingerenza dello Stato non sia opportuna, imperocchè si porterebbe su servizi che hanno un carattere esclusivamente locale.

I Segretari comunali si lagnano che la loro posizione è incerta, che per la mobilità delle maggioranze, per un capriccio possono trovarsi senza impiego: ma questa è la condizione comune a tutti coloro i quali per esercitare un ufficio, una professione stipulano contratti di locazione di opere i quali devono essi stessi servire a determinare le condizioni che regolar devono i contratti.

Perchè lo Stato dovrebbe intervenire ed imporre ai Municipî le condizioni dei contratti che stipulano coi loro Segretari?

Le disposizioni che un tempo erano in vigore nei diversi Stati onde si componeva la Nazione non sono applicabili ora che i Municipi sono regolati da una legge che loro accorda una personalità indipendente dallo Stato.

D'altra parte lo stesso trattamento sarebbe stato invocato dai medici condotti e da tutti gli impiegati che sono al soldo dei Municipi.

Si invoca, è vero, il precedente dei maestri elementari, ma è bene, a questo proposito, osservare che la condizione degli Insegnanti è molto diversa da quella dei Segretari comunali.

I maestri prestano un servizio che per la sua natura dipende totalmente dallo Stato. Essi hanno quindi una responsabilità diretta, in ispecie per quanto ha attinenza alla condotta morale ed alla didattica. L'autorità scolastica li controlla e vuole assicurarsi se la loro capacità risponde ai bisogni e li può ammonire, sospendere e revocare.

Pei Segretari comunali ben diversa corre la bisogna. Le Rappresentanze comunali soltanto possono giudicare della loro capacità, attitudine al lavoro ed attività; conoscere la importanza del lavoro cui attendono, il modo con cui disimpegnano le loro attribuzioni, il contegno che tengono col pubblico, infine la loro condotta morale.

Evidentemente un punto di contatto coi maestri non esiste sotto qualunque aspetto si voglia considerare il loro ufficio.

Perciò, a nostro giudizio, sarebbe meglio lasciare che la prestazione d'opera dei Segretari comunali sia regolata dalle disposizioni del Codice Civile.

Giurisprudenza.

La disposizione dell'articolo 18 del Regolamento 8 giugno 1865, che stabilisce che nessuno possa essere nominato Segretario comunale se non giustifica preventivamente, tra le altre condizioni, di avere riportato la patente d'idoneità in seguito ad esame, non è applicabile a coloro che erano stati nominati al posto di Segretario prima dell'attuazione della nuova Legge comunale. Trattandosi poi della nomina di Segretari non ancora patentati, è vietato all'Autorità governativa di apporre il *visto* sulla relativa deliberazione colla riserva che il nominato subisca l'esame ed ottenga la patente prescritta (*Parere del Consiglio di Stato*, 19 *gennaio* 1866).

— È nulla la deliberazione del Consiglio comunale se si nomina a Segretario comunale un avvocato sfornito di patente d'idoneità; giacchè non è ammessa equipollenza tra la laurea legale e la patente di Segretario comunale (*Parere del Consiglio di Stato*, 1° *marzo* 1878).

— La dispensa della patente accordata ai Segretari comunali di nomina anteriore al 1865, è limitata a quell'ufficio al quale abbiano quesito il diritto e per quel tempo nel quale il diritto duri. Quindi, se un Segretario comunale di nomina anteriore al 1865, fu collocato a riposo e poi fu richiamato in servizio, il richiamo equivale ad una nuova nomina, e non può farsi se non ha riportata la prescritta patente d'idoneità (*Parere del Consiglio di Stato*, 18 *giugno* 1879).

— La dispensa dalla patente d'idoneità per l'esercizio di Segretario comunale è solo relativa ai Segretari che si trovavano in ufficio al sopraggiungere della nuova Legge comunale 20 marzo 1865. Ora questa dispensa in niun modo potrebbe essere assentita: di guisa che se un Segretario di vecchia nomina venga destituito dal Consiglio comunale, la sua suc-

cessiva rielezione sarebbe nulla, poichè mancherebbe il titolo per l'esercizio delle sue funzioni (*Parere del Consiglio di Stato*, 27 *agosto* 1879).

— La deliberazione di nomina a Segretario del Comune di chi non è maggiorenne, è viziata di nullità e deve annullarsi (*Parere del Consiglio di Stato*, 19 *novembre* 1879).

— Deve dichiararsi la decadenza del Segretario comunale che sia stato condannato per frode (*Parere del Consiglio di Stato*, 26 *novembre* 1879).

A questo proposito è bene ricordare che l'articolo 18 del Regolamento 8 giugno 1865, nº 2321, fra le altre condizioni per ottenere la nomina a Segretario comunale contiene quella di non essere mai stato condannato a pene criminali, o condannato per furto, frode od attentato ai costumi. Su questa condizione reputiamo utile di rammentare la seguente giurisprudenza:

Chi sia stato dichiarato fallito e che non sia stato riabilitato, non può essere assunto all'uffizio di Segretario comunale (*Pareri del Consiglio di Stato*, 18 *marzo* 1870 *e* 28 *marzo* 1879).

La condanna per frode è un impedimento per l'ufficio di Segretario comunale, non potendosi in tal caso ottenerne la nomina, nè percepirne lo stipendio; e sopravvenendo in seguito il titolo della esclusione, ne risulta la decadenza dalla carica di Segretario. Ove quindi il Consiglio comunale si rifiuti di pronunziare la decadenza del Segretario del Comune, per effetto di condanna per frode, pronunciata dai Tribunali contro di esso, bene il Prefetto annulla quella deliberazione (*Parere del Consiglio di Stato*, 20 *agosto* 1871).

La condanna per attentato ai costumi è uno dei motivi, onde rimane interdetta la nomina di Segretario comunale, come risulta dall'articolo 18 del Regolamento comunale 8 giugno 1865. Tale motivo essendo d'impedimento ad ottenere la nomina ed a percepire lo stipendio di Segretario comunale, è per conformità di ragione una causa di decadenza qualora sopravvenga o sia riconosciuta dopo il conferimento dell'impiego (*Parere del Consiglio di Stato*, 24 *aprile* 1872).

Non può essere assunto all'ufficio di Segretario comunale chi sia stato condannato per reato di truffa. Su di ciò il Consiglio di Stato considerò:

Che l'articolo 18 del Regolamento per la Legge comunale e provinciale esclude dall'ufficio di Segretario il condannato a pene criminali od il condannato per furto, frode od attentato ai costumi senza distinguere la condanna per ragione della pena;

Che in ogni caso il reato punibile in via ordinaria con le pene correzionali del carcere e della multa può per l'articolo 683, se vi sono circostanze attenuanti (come sembra nella fattispecie), essere punito con pene di polizia, senza che per questo il reato perda il carattere che gli ha attribuito la legge;

Che il Codice penale rassegna evidentemente la truffa nel reato generico di frode, come si rileva dal semplice enunciato della sezione III, capo II, libro II, titolo X, onde quella non è che la specie del genere; però la

condanna per truffa porta di necessità la stessa conseguenza che la condanna per frode..... » (*Parere del Consiglio di Stato*, 11 *novembre* 1874).

La Legge comunale vigente ed il Regolamento emanato per la sua esecuzione contemplano un solo Segretario per ogni Comune, sul quale unicamente deve pesare la responsabilità delle funzioni attribuitegli dalla Legge stessa. È quindi illegale e meritevole di annullamento la deliberazione di un Comune che ne abbia nominati due, sebbene con attribuzioni e competenze distinte per ciascuno (*Parere del Consiglio di Stato*, 9 *agosto* 1879).

— La prescrizione dell'articolo 18 del Regolamento 5 giugno 1865 per la esecuzione della Legge comunale e provinciale richiede tassativamente nei concorrenti alla nomina di Segretario comunale la patente di idoneità all'ufficio di Segretario; epperciò a fronte di siffatta esplicita disposizione non è lecito seguire la pericolosa teoria dei titoli equipollenti, e deve quindi annullarsi la deliberazione consiliare che provveda alla nomina di un Segretario non patentato (*Parere del Consiglio di Stato*, 27 *febbraio* 1880).

— Il fallito non riabilitato, quello cioè che, inscritto nell'albo dei falliti, non abbia ottenuto la declaratoria di cui agli articoli 715 e seguenti del Codice di Commercio, si deve ritenere escluso dall'ufficio di Segretario comunale, ai termini dell'articolo 551 del detto Codice. Il ricorso in Cassazione contro una sentenza della Corte d'Appello che abbia confermata quella del Tribunale che dichiarava il fallimento, non ne sopende gli effetti, come è detto espressamente dall'articolo 520 del Codice di Procedura Civile. Nè il Consiglio comunale può deliberare che il Segretario comunale possa rimanere in carica pei soli servizi amministrativi, affidando quelli di contabilità ad un Assessore, poichè pel disposto dell'articolo 19 del Regolamento comunale non è ammissibile la distinzione dei servizi amministrativi da quelli di contabilità, ed è incompatibile l' esercizio di questi servizi per parte di un Assessore in luogo del Segretario (*Parere del Consiglio di Stato*, 5 *marzo* 1880).

— Dal fatto che la Legge comunale e provinciale e il Regolamento relativo, non hanno fatto menzione di sostituti Segretari comunali, non è lecito inferire che il Segretario comunale possa scegliersi per sostituto una persona che non abbia i requisiti necessari per essere Segretario comunale. Una convenzione che abbia per oggetto di conferire a persona non avente requisiti per essere Segretario comunale, il mandato di sostituire il Segretario è contraria ad una prescrizione d'ordine pubblico, e perciò nulla e senza effetto. (*Sentenza della Corte di Cassazione di Torino*, 6 *luglio* 1880).

Articolo 19.

Il Segretario è responsabile d'ogni incombenza che debba essere disimpegnata dall'ufficio comunale.

Esso farà risultare dell'esecuzione data ai lavori che all'ufficio comunale incombono nell'interesse dello Stato, ai termini di leggi o di regola-

menti generali, mediante l'annua trasmissione al Sotto-Prefetto od al Prefetto di una tabella riassuntiva da compilarsi nell'epoca ed in conformità del modulo nº 1, annesso al presente Regolamento.

In caso di ritardo per parte dell'uffizio comunale, tanto nell'esecuzione dei lavori suddetti, quanto per l'invio della tabella sovraccennata, il Segretario soggiace senz'altro avviso od eccitamento alla spesa del Commissario che il Prefetto od il Sotto-Prefetto, ai termini dell'articolo 145 della Legge, è in facoltà d'inviare sul luogo per quest'oggetto.

Vi soggiacciono nello stesso modo e cumulativamente col Segretario nella rispettiva proporzione che sarà determinata dal Prefetto o dal Sotto-Prefetto, gli altri stipendiati addetti all'uffizio comunale, ai quali risultasse imputabile la verificata negligenza o dilazione.

Queste spese sono anticipate dalla cassa del Comune, salvo il rimborso per via di ritenute sullo stipendio dei suoi impiegati.

(*Legge, art.* 145).

Giurisprudenza.

Deve annullarsi, come contrario alla legge, il provvedimento della Deputazione provinciale con cui ha emesso un mandato d' ufficio, a carico di un Comune, pel pagamento delle indennità dovute ad un Commissario inviato dal Sotto-Prefetto per ritirare alcuni documenti relativi all'acquisto del terreno occorrente alla costruzione del cimitero: e ciò quando è dimostrato che la non fattasi trasmissione di tali documenti non era imputabile all'ufficio comunale e derivava dal ritardo da parte del conservatore delle ipoteche a rilasciare i certificati ipotecari, ed è provato che il Prefetto ed il Sotto-Prefetto conoscevano che questa e non altra era la causa della ritardata trasmissione (*Parere del Consiglio di Stato*, 17 *dicembre* 1879).

Articolo 20.

Nessuna delle carte spettanti all'Amministrazione comunale può essere dal Segretario estratta od esportata dall'ufficio od archivio comunale, senza una esplicita autorizzazione del Sindaco.

Entro sei mesi dall'attivazione del presente Regolamento ogni Segretario comunale deve riscontrare se esiste, ed in caso diverso rinnovare o compilare l'inventario delle carte esistenti nell'archivio degli affari già ultimati, e sottoporlo alla vidimazione del Sindaco.

Eguale vidimazione debbesi procurare ad ogni aggiunta o detrazione menzionata sull'inventario.

Articolo 21.

In ogni Comune il Segretario deve tenere in corrente almeno i registri

indicati nella tabella nº 2 annessa al presente Regolamento, oltre quelli prescritti da leggi o da regolamenti generali.

Deve inoltre tenere debitamente legati, affogliati e rubricati in ordine cronologico o di numero :

1° Gli originali delle deliberazioni sì del Consiglio che della Giunta;

2° Gli originali delle liste elettorali di ciascun anno approvati dall'Autorità competente;

3° Le Leggi ed i Decreti del Regno appartenenti all'edizione ufficiale e il bollettino della Prefettura ;

4° I bilanci o stati preventivi ;

5° I conti consuntivi ;

6° I ruoli dei comunisti tenuti a fare le prestazioni militari ;

7° I libri od atti relativi al censo o catasto, sempre che per la tenuta di questi libri e per tutti gli atti relativi non siavi uno speciale impiegato;

8° Gli atti relativi al censimento della popolazione ed alle notizie statistiche ;

9° Le mercuriali periodiche dei cereali e di altri prodotti nei Comuni in cui ha luogo un mercato ;

10° I verbali di mensile verificazione di cassa, nei Comuni ove questa incombenza non è riservata agli agenti del Ministero delle Finanze ;

11° Le carte relative alla leva militare di ciascun anno.

Giurisprudenza.

Il Consiglio comunale che nomina una Commissione d'inchiesta per riconoscere se il Segretario abbia esaurito le incombenze prescritte dagli articoli 21 e 22 del Regolamento generale 8 giugno 1865, esercita non solo un suo diritto, ma un suo ufficio, a norma dell'articolo 87 della Legge comunale (1) (*Parere del Consiglio di Stato*, 21 *settembre* 1869).

Articolo 22.

Entro sei mesi dall'attivazione di questo Regolamento ogni Comune è in obbligo di far compilare e di tenere nella Segreteria comunale :

1° L'inventario dei beni stabili posseduti dal Comune colle relative testimoniali di stato, ossia descrizione del loro stato, non che dei Demanî,

(1) Vogliamo notare a seconda del citato parere del Consiglio di Stato che niuna legge, nè verun principio vietano dal far parte di una tale Commissione a coloro che ne fecero la proposta. Abbiamo su di ciò l'altro parere del Consiglio di Stato 26 maggio 1876, col quale è stabilito che il Consiglio comunale può bene procedere alla nomina di una Commissione d'inchiesta per esaminare l'andamento esecutivo dell'Amministrazione e la condotta degl'impiegati.

La proposta va fatta in seduta pubblica e con voti palesi e può assistervi il Segretario comunale: la nomina della Commissione va fatta in seduta segreta e con voti segreti.

promiscuità, servitù attive e passive, e di ogni diritto relativo a beni stabili che possa spettare al medesimo;

2° L'inventario dei mobili, dei crediti ed altre attività;

3° L'elenco dei debiti ed altre passività, distinguendo le ordinarie dalle straordinarie;

4° L'elenco delle strade comunali e di quelle private soggette a servitù pubblica.

(*Legge, art.* 111).

CAPO II

Delle elezioni.

—

Articolo 23.

Il Prefetto, pervenuta che gli sia la lista di cui nell' articolo 33 della Legge, deve sottoporla alla Deputazione provinciale per le occorrenti rettificazioni d'uffizio, ancorchè non siansi contro di essa avanzati reclami.

(*Legge, art.* 33 *e* 36).

Articolo 24.

Delle liste deve tenersi in corrente un apposito registro presso l'ufficio di Segreteria addetto alla Deputazione provinciale, notandovi, in separate colonne, l'arrivo ed il rinvio di ciascuna lista, i reclami presentati coi documenti a questi annessi; e la decisione della Deputazione provinciale: il tutto colla specificazione delle rispettive date.

Il Prefetto deve curare che la Deputazione sia convocata e pronunci le sue decisioni sulle liste e sui reclami nei termini prefissi dalla Legge.

(*Legge, art.* 36).

Giurisprudenza.

A senso dell' articolo 24 del Regolamento comunale spetta senz' altro all'ufficio di segreteria della Deputazione provinciale di tenere *il* registro delle liste elettorali, non tanto perchè trattasi di attribuzione demandata per legge e per modo giurisdizionale e non di Autorità tutoria, alle Deputazioni provinciali, quanto perchè in materia elettorale devesi intendere limitata alle cose tassativamente prescritte dalla Legge, l'ingerenza della Autorità governativa (*Nota del Ministero dell' Interno*, 18 *aprile* 1866, *al Prefetto di Campobasso*).

Articolo 25.

Non si fa luogo alla restituzione del deposito, di cui nell'articolo 34 della Legge, che sulla presentazione di un estratto della decisione colla quale sia stata fatta ragione al reclamante.

Se il reclamo è reietto, il Prefetto deve ordinare il versamento del deposito nella cassa della Congregazione di carità locale, alla quale ne dà avviso.

(*Legge*, *art.* 34).

Articolo 26.

La convocazione per le elezioni, di cui nell'articolo 46 della Legge non può aver luogo prima che le liste siano state restituite, debitamente approvate dalle Deputazioni.

Una copia del relativo manifesto deve, a cura del Sindaco, essere trasmessa al Prefetto prima della sua pubblicazione.

Se il Prefetto non riceve prima del 15 luglio comunicazione del manifesto, ne riferisce tosto alla Deputazione, alla quale spetta di provvedere d'ufficio.

Se però le liste non fossero approvate dalla Deputazione prima del 15 luglio, la Giunta municipale fa senz'altro pubblicare in detto giorno il manifesto di cui nel paragrafo precedente; ma se nell' intervallo che decorre da tale pubblicazione, fino al giorno delle elezioni, non sarà pervenuta al Comune la lista debitamente approvata, si procede ugualmente alle elezioni colla scorta della lista dell'anno precedente.

(*Legge*, *art.* 46).

Giurisprudenza.

Le elezioni debbono farsi colle liste dell'anno precedente soltanto quando quelle dell'anno in corso non sieno giunte al Comune debitamente approvate; e vanno fatte colle liste nuove se giunsero il giorno prima della votazione, ed anche, a rigore, nel giorno stesso. Il certificato di un ricorso prodotto avanti alla Corte d'Appello da individui non mai iscritti sulle liste elettorali, e reclamanti in via giudiziaria l'iscrizione non vale a conferire il diritto di votare, il quale compete solo agli elettori cancellati i quali reclamano avanti alla Corte d'Appello il loro ristabilimento nelle liste, e agli omessi indebitamente che si presentano ai comizi con sentenza favorevole ai loro reclami (*Parere del Consiglio di Stato*, 24 *marzo* 1880).

Articolo 27.

Nel determinare la maggioranza, di cui nell'articolo 47 della Legge, debbono computarsi non solo gli elettori, ma eziandio i maschi mag-

giori d'età godenti dell'esercizio dei diritti civili ed aventi dimora nel Comune.

La determinazione della Deputazione di cui nell'articolo suddetto, deve prescrivere contemporaneamente la rinnovazione dell' intiero Consiglio comunale, procedendosi all' elezione dei nuovi Consiglieri nella forma prescritta dal paragrafo 4 dell'articolo suddetto.

(*Legge, art.* 47).

Giurisprudenza.

La Deputazione provinciale non può decretare il riparto dei Consiglieri sulla domanda della maggioranza degli abitanti di una frazione, se non previo accertamento e degli elettori e dei maschi maggiori di età, godenti dell'esercizio dei diritti civili, ed aventi dimora nella frazione stessa, a senso dell'articolo 47 della Legge comunale, e dell'articolo 27 del relativo Regolamento. Quando pertanto dagli atti risulti che questo legale accertamento non abbia avuto luogo, ma che siasi ciò ritenuto per semplice presunzione non corrispondente alla realtà, il riparto fatto dalla Deputazione provinciale è irregolare e deve essere annullato (*Parere del Consiglio di Stato*, 4 *giugno* 1879).

Articolo 28.

Alle funzioni di Segretario definitivo, di cui nel paragrafo 2 dell'articolo 52 della Legge, può essere chiamata anche una persona non avente la qualità di elettore od estranea al Comune.

(*Legge, art.* 52).

Articolo 29.

Nei Comuni in cui gli elettori sono ripartiti in sezioni, i Regi Delegati straordinari possono, a mente del paragrafo ultimo dell' articolo 151 della Legge, affidare le funzioni di Presidenti delle sezioni secondarie ad elettori anche appartenenti ad altre sezioni dei Comuni medesimi.

(*Legge, art.* 151).

Articolo 30.

Gli elettori delle frazioni di cui nell'ultimo alinea dell'articolo 47 della Legge, votano esclusivamente per la scelta dei Consiglieri attribuiti alla frazione cui appartengono, ma possono sceglierli anche fra gli eleggibili delle altre frazioni.

(*Legge, art.* 47).

Articolo 31.

La presenza di tre membri voluta dall'articolo 56 della Legge è anche necessaria nell'intervallo tra la prima e la seconda votazione.

(*Legge, art.* 56).

Giurisprudenza.

Dalle combinate disposizioni dell'articolo 56 della Legge comunale e dell'articolo 31 del Regolamento apparisce manifesto come il legislatore abbia voluto che la custodia delle urne sia continua, rigorosa ed efficace, in guisa da eliminare la possibilità di una frode. Sono quindi nulle le elezioni se per ragione di tempo furono rimandate le operazioni di scrutinio al giorno seguente e l'urna non fu rigorosamente custodita, giacchè trattandosi di un'urna di legno, la quale sebbene chiusa con fascie di carta sigillate con cinque sigilli, non poteva fornire alcuna delle guarentigie richieste per allontanare la possibilità in genere di una frode; giacchè l'urna stessa era priva di chiave; le fascie di carta, con cui era chiusa non erano firmate dai membri dell'ufficio, per cui potevano essere facilmente sostituite da altre; non si provvide alla custodia del sigillo ; l'urna fu tolta via dall'ufficio e trasportata in casa del Sindaco (*Parere del Consiglio di Stato*, 21 *aprile* 1880).

Articolo 32.

Quando tutti gli elettori di un Comune formano una sola adunanza, terminata che sia la votazione, il Presidente dell' uffizio pubblica anzitutto il risultato dello scrutinio, cioè i nomi di tutti i candidati che ottennero voti, col rispettivo numero di questi, facendone risultare distintamente nel verbale, e successivamente passa alle operazioni indicate nell'articolo seguente di questo Regolamento.

Quando invece gli elettori sono ripartiti in più sezioni, ogni Presidente di sezione notifica alla medesima il risultato dello scrutinio. Reca poi il verbale al Presidente della prima sezione, il quale, riassunti i diversi scrutinî, gli rende egualmente pubblici.

(*Legge, art.* 68).

Giurisprudenza.

La disposizione dell'articolo 32 del Regolamento 8 giugno 1865, la quale prescrive che siano pubblicati tutti i nomi dei candidati che ottennero voti col rispettivo numero di questi, è una vera aggiunta alla legge ; epperciò l'inosservanza di quell'articolo non produce nullità delle elezioni, semprechè risulti che lo scrutinio ebbe luogo regolarmente e appaia in modo non

dubbio quali siano i candidati che ottennero il maggior numero di voti (*Parere del Consiglio di Stato*, 27 *novembre* 1878).

Articolo 33.

Compiuto lo scrutinio, e prima ancora di proclamare il risultato della votazione, l' ufficio elettorale deve verificare se i candidati che hanno riportato maggior numero di voti presentano i requisiti voluti per essere eleggibili, ed il Presidente ne interpella ad alta voce l' adunanza, inserendo poi nel verbale i motivi di ineleggibilità denunziati dagli elettori presenti contro alcuno dei candidati (1).

L' uffizio, riconosciuto sussistente qualche motivo d'ineleggibilità , si astiene dal computare i voti dati al candidato ineleggibile, indicandone però i motivi nel verbale.

L'ufficio deve parimenti far menzione nel verbale delle proteste presentate, ancorchè le avesse reiette.

Dopo queste operazioni si proclama il risultato della votazione.

(*Legge*, *art.* 68 *e* 72).

Commenti.

Secondo l'articolo 65 della Legge comunale deve immediatamente proclamarsi il risultato dello scrutinio per parte dell'ufficio elettorale. Invece coll'articolo 33 del Regolamento comunale si dànno all'ufficio stesso importanti facoltà di esame intorno al merito intrinseco della votazione.

Ora se da un lato possono sembrare convenienti alle attribuzioni date dal Regolamento all'ufficio elettorale, non si può a meno dall'altro di riconoscere in cosiffatte attribuzioni una incostituzionalità nel Regolamento stesso; dappoichè ufficio dei regolamenti si è quello di spiegare la Legge, non di farvi aggiunte o detrazioni ; per cui si potrebbe a ciò rimediare coll'introdurre nell'articolo della Legge le sanzioni dell'articolo del Regolamento.

Articolo 34.

Le schede sono ritenute valide, ancorchè non contengano tanti nomi di candidati quanti sarebbero i Consiglieri da nominarsi.

(*Legge*, *art.* 69).

Articolo 35.

I Consigli comunali e le Deputazioni provinciali non possono prendere

---

(1) Il Consiglio di Stato con suo parere 10 marzo 1869, adottato dal Ministero, dichiarava che l'osservanza di questa disposizione non è di rigore.

ingerenza o dare disposizioni sulle operazioni elettorali se non è presensentato loro un ricorso.

Le Deputazioni provinciali non debbono accettare ricorsi se non sui punti e sulle questioni che abbiano fatto oggetto di una decisione del Consiglio comunale.

I Consigli comunali invece prendono cognizione e deliberano ancorchè il ricorso si aggiri su questioni non proposte all'ufficio elettorale.

(*Legge, art.* 75).

Giurisprudenza.

Se l'Ufficio elettorale definitivo tralascia di menzionare nel verbale, come glie ne impone l'obbligo l'articolo 75 della Legge comunale, tutti i reclami incorsi, e di pronunciare sommariamente sopra di essi, l'omissione di questa formalità, quantunque deplorevole, non trae seco in tutti i casi la nullità dell'elezione, ma allora soltanto che la decisione debba dipendere dall'esame di un fatto materiale, influente sulla validità della elezione. La omissione dell'ufficio non pregiudica il diritto dei cittadini, i quali per l'articolo 35 del Regolamento comunale possono presentare al Consiglio comunale delle questioni non proposte all'ufficio e delle quali sono giudici il Consiglio stesso in primo grado e la Deputazione provinciale in appello (*Decreto della Deputazione provinciale di Novara*, 5 *ottobre* 1865).

Articolo 36.

I ricorsi contro le decisioni del Consiglio comunale, che versino sulla capacità legale d' un cittadino ad essere elettore od eleggibile, debbono essere portati direttamente alla Corte d'Appello.

(*Legge, art.* 38 *e* 39).

Articolo 37.

La notificazione delle decisioni prese dal Consiglio comunale sui ricorsi di cui nell'articolo 75 della Legge, deve esser fatta agli interessati nello stesso termine di 3 giorni, che è prescritto dal precedente articolo 74.

Però il reclamante deve fare nel ricorso medesimo elezione di domicilio nel territorio del Comune, anche presso qualche persona terza.

(*Legge, art.* 74 *e* 75).

Articolo 38.

Contro le decisioni della Deputazione provinciale è ancora ammesso il

ricorso al Governo del Re, il quale provvede con Decreto Reale, sentito il Consiglio di Stato (1).

(*Legge, art.* 75).

CAPO III
Del Consiglio comunale.

—

Articolo 39.

L'incompatibilità stabilita dall'articolo 84 della Legge si estende tanto ai membri della Giunta che stettero in carica prima della sessione autunnale, quanto a quelli che furono nominati per surrogarli.

(*Legge, art.* 84).

Articolo 40.

I Consigli comunali che deliberano di tenere pubbliche in tutto od in parte le loro sedute debbono formare anzitutto un apposito Regolamento da rassegnarsi all'Autorità superiore, a mente degli articoli 130 e successivi della Legge.

(*Legge, art.* 88, 130 *e segg.*).

Giurisprudenza.

Sono nulle di pien diritto le disposizioni contenute nel Regolamento interno di un Consiglio comunale redatto in forza di quanto dispone l'articolo 40 del Regolamento per l'esecuzione della Legge comunale, quando queste stabiliscano, contrariamente alla legge, che le votazioni palesi o segrete a richiesta di tre Consiglieri siano sottoposte a controprova; che non possa aver luogo la discussione delle proposte che un Consigliere ha diritto di fare qualora non siano appoggiate da tre Consiglieri; che siano rimessi all'esame anche di estranei al Consiglio gli emendamenti e le proposte da discutersi; che per alcune sedute non occorra l' avviso scritto; e che ripetono non solo inutilmente, ma anche imperfettamente disposizioni contenute nella Legge comunale suddetta (*Parere del Consiglio di Stato*, 24 *marzo* 1880).

Articolo 41.

Nel determinare la metà dei Consiglieri, di cui nell'articolo 89 della

---

(1) La decisione della Deputazione provinciale è inappellabile. Il ricorso di cui è parola in questo articolo devesi intendere nel senso di denunzia, soltanto nell'interesse della legge, a mente dell'articolo 227 della Legge comunale.

Legge, non sono da computarsi i posti divenuti vacanti per decesso, rinuncia data o per altre cause, sempre che però il numero dei Consiglieri non risulti inferiore a quello previsto dall'articolo 204 (1).

Anche la seconda convocazione dev'essere fatta per avviso scritto, sul quale debbono nuovamente indicarsi gli oggetti da trattarsi nella adunanza.

(*Legge, art.* 89 *e* 204).

Commenti.

L'articolo 89 della Legge stabilisce che i Consigli comunali non possono deliberare in prima convocazione se non interviene la metà del numero dei Consiglieri assegnati al Comune. Quì si parla chiaramente della metà del numero totale dei Consiglieri che la Legge ha stabilito per ciascun comune in ragione di popolazione. L'articolo 41 del Regolamento invece dichiara che nel determinare questa metà non sono da computarsi i posti divenuti vacanti per decesso, rinunzia data o per altra causa. La giurisprudenza però ha ormai ritenuta la prevalenza della Legge sul Regolamento, quando questo si trovi in contraddizione con quella; e nella fattispecie ha ritenuto di nessun valore giuridico l'articolo 41 del Regolamento comunale per essere appunto in contraddizione coll'articolo in esame della Legge. Se non che sarebbe bene che nella nuova legge si adoperasse a tal proposito una dizione più chiara.

Un'altra osservazione giova fare su questo articolo. In esso è detto che quando in una prima adunanza non sia intervenuto il numero legale dei Consiglieri, non si potranno prendere decisioni sulle proposte messe all'ordine del giorno, ma si dovrà farne una nuova convocazione che avrà luogo in altro giorno. Nella Legge precedente si era pure omessa detta clausola per cui nasceva il dubbio se la nuova seduta si sarebbe potuto tenere anche nello stesso giorno. Ma rimane tuttora incerto se la seconda convocazione debba farsi colle stesse formalità con le quali si è fatta la prima, o se basti che ne sia dato avviso ai Consiglieri in qualunque modo. Il Regolamento supplisce alla Legge dichiarando che dovrà essere fatta per avviso scritto, sul quale debbono nuovamente indicarsi gli oggetti da trattarsi nell'adunanza (Art. 41). E noi crediamo che tale sia lo spirito della Legge. Non può volersi che, trattandosi di sessione ordinaria, la seconda convocazione sia fatta quindici giorni innanzi, come è stabilito per la prima: ciò importerebbe tale perdita di tempo da far protrarre la sessione oltre i termini prefissi. Riteniamo però che dovrebbe essere spiegato che, sia che si tratti di sessione ordinaria o straordinaria, gli avvisi di seconda convocazione abbiano ad essere consegnati al domicilio dei Con-

---

(1) Con parere del 5 marzo 1866, il Consiglio di Stato dichiarò esservi contraddizione tra questo articolo e l'articolo 89 della Legge, e dovere perciò questa avere preponderanza sul Regolamento: per cui il numero legale è sempre la metà dei Consiglieri assegnati al Comune.

siglieri, cinque giorni innanzi la seduta, siccome si è detto per le sessioni straordinarie, e secondo le regole prescritte per la prima convocazione.

Giurisprudenza.

Ai termini dell'articolo 89 della Legge 20 marzo 1865 i Consigli comunali non possono deliberare se non interviene la metà del numero dei Consiglieri assegnati al Comune: dal che è chiaro che questa metà è sempre fissa ed inviariabile, perchè si ragguaglia al numero fisso dei Consiglieri stabilito dall'articolo 11 della Legge suddetta. Dietro un disposto così esplicito e preciso della Legge non può ammettersi l'interpretazione contraria del Regolamento comunale il quale all'articolo 41 dispone, che nel determinare la metà dei Consiglieri di cui è parola all'articolo 89 della Legge relativa, non sono da computarsi i posti divenuti vacanti per decesso, rinuncia data o per altra causa, semprechè però il numero dei Consiglieri non risulti inferiore a quello previsto dall'articolo 204 della Legge stessa. Se dunque, secondo il presente Regolamento, la metà si determina sul numero effettivo, esclusi i posti vacanti, e, secondo la Legge cui si riferisce, sul numero legale dei Consiglieri assegnati al Comune, havvi un'evidente contraddizione tra l'una e l'altra disposizione, e tale contraddizione costituisce una illegalità da parte del Regolamento, non potendo esso modificare una legge, che ha inteso di risolvere precisamente la questione in un senso del tutto contrario alla disposizione della Legge del 1859. È quindi inapplicabile la disposizione suddetta del Regolamento comunale (*Parere del Consiglio di Stato*, 5 *giugno* 1866).

Articolo 42.

Il Consiglio comunale può sempre assumere uno dei suoi membri a fare le funzioni di Segretario, unicamente però allo scopo di deliberare sopra un determinato oggetto, e con obbligo di farne espressa menzione, ma senza specificarne i motivi nel verbale.

In tal caso il Segretario deve ritirarsi dall'adunanza durante la deliberazione.

L'esclusione del Segretario è di diritto quando egli si trova in alcuno dei casi ai quali accenna l'articolo 222 della Legge.

(*Legge, art.* 90, 217 *e* 222).

Commenti.

La firma del Segretario per la Legge comunale è obbligatoria soltanto in forza degli articoli 226 e 224, nel quale ultimo si accenna al mandato.

Non è necessario che il verbale sia letto nella medesima seduta alla quale si riferisce; e soddisfa al voto dell'articolo 224 della Legge comunale la lettura fatta in un'adunanza posteriore. Epperò sarà un atto prudente del Segretario quello di fare ogni sforzo di stendere il verbale al

momento dell'adunanza, onde praticarne la lettura e ritirarne le firme, ovviando così all'inconveniente che potrebbe succedere qualora per un motivo qualunque non si potessero più ritirare le firme.

Un processo verbale quantunque steso da una persona che non sia il Segretario, nè da uno dei membri del Consiglio comunale, secondo che prescrive l'articolo 42 del Regolamento comunale, non può intaccarsi di nullità, a senso dell'articolo 227, giacchè si tratterebbe tutto al più di una violazione di Regolamento e non di Legge.

Articolo 43.

Le deliberazioni riflettenti persone debbono sempre stendersi in un verbale separato, da cui consti essersi proceduto alla votazione con suffragi segreti ed in seduta non pubblica.

(*Legge, art.* 88 *e* 212).

Articolo 44.

Il certificato della pubblicazione eseguita a mente dell'articolo 90 della Legge deve eziandio annunziare se siansi o no prodotte opposizioni contro le singole deliberazioni.

(*Legge, art.* 90).

Giurisprudenza.

I Comuni hanno piena facoltà di procedere al licenziamento dei loro impiegati, senza essere amministrativamente vincolati dall'obbligo di prevenirli in tempo: e se essi impiegati vantano per avventura dei diritti di indennità possono farli valere in sede giudiziaria. Però è viziata di nullità la deliberazione consiliare relativa al licenziamento suddetto, qualora sia stata presa coll'assistenza del Segretario comunale che fu licenziato, perocchè egli era parte direttamente interessato nella questione e come tale egli avrebbe dovuto abbandonare la sala delle deliberazioni, e il Consiglio, ai termini dell'articolo 44 del Regolamento per l'esecuzione della Legge comunale, avrebbe dovuto assumere uno dei Consiglieri a fare le funzioni di Segretario (*Parere del Consiglio di Stato*, 8 *gennaio* 1880).

Articolo 45.

Le copie, di cui è cenno nel secondo paragrafo dell'articolo 90 della Legge, debbono essere certificate conformi dal Sindaco o da chi ne fa le veci, ed essere munite del bollo comunale.

Per il rilascio di tali copie non si possono esigere emolumenti o tasse maggiori di quelle stabilite dalla tariffa annessa al presente Regolamento

(Tabella n° 3), nella quale si trovano pur anche determinati i vari emolumenti che gli uffizi comunali sono autorizzati a percepire.

L'emolumento o tassa percepita deve sempre essere indicata a piè di ciascuna copia od atto rilasciato, ed il Segretario del Comune deve apporvi la propria firma. Nessun emolumento è dovuto quando la copia od il documento sono richiesti nell'interesse dello Stato, o quando sono domandati da privati per lo scopo della determinazione, del pagamento o dell'esonerazione delle imposte verso lo Stato.

Si fa però luogo al rimborso della spesa per la riproduzione di disegni nel caso richiedasi l'opera di persona non stipendiata dal Comune.

Se gli uffizi comunali ricusano o si rendono morosi a dare le copie dei documenti suddetti, il Prefetto o Sotto-Prefetto, sul ricorso degli interessati, possono provvedere a senso degli articoli 145 della Legge e 19 del presente Regolamento.

(*Legge, art.* 90 *e* 145 *e Regolamento, art.* 19).

CAPO IV

Della Giunta.

—

Articolo 46.

All'elezione dei membri della Giunta deve il Consiglio comunale procedere nella prima seduta della tornata autunnale.

(*Legge, art.* 91).

Articolo 47.

Per determinare la maggioranza voluta dall'articolo 91 della Legge deve tenersi conto dei soli Consiglieri votanti.

Qualora dopo due votazioni consecutive alcuno dei candidati non abbia riportato la maggioranza assoluta dei voti, il Consiglio procede al ballottaggio fra i candidati che hanno riportato il maggior numero di voti nella seconda votazione.

(*Legge, art.* 91).

Giurisprudenza.

L'articolo 47 del Regolamento comunale determina che qualora dopo due votazioni consecutive, nessuno dei candidati abbia riportata la mag-

gioranza assoluta dei voti, il Consiglio procede al ballottaggio (1) fra i candidati che hanno riportato il maggior numero di voti nella seconda votazione. Ora sebbene il detto articolo si riferisca più propriamente all'articolo 91 della Legge, cioè alla nomina della Giunta, pure devesi applicare eziandio nei casi di altre nomine. Il sistema del ballottaggio è pienamente conforme alla pratica dei consessi deliberanti e dalla giurisprudenza riconosciuto e confermato anche per le votazioni dei Comuni e delle Provincie nel caso di nomine. La mancanza di quel sistema condurrebbe a votazioni indefinite e terrebbe sospesi per un tempo indefinito i provvedimenti richiesti dalla legge e dal servizio pubblico. L'applicazione di quel sistema conduce invece allo scopo, e la maggioranza assoluta ne è una conseguenza inevitabile, eccettuato il caso di parità nelle nomine, nel quale si procede a norma dell'articolo 206 (*Parere del Consiglio di Stato*, 27 *giugno* 1866).

— Quando nella elezione della Giunta municipale non havvi conformità tra il numero dei Consiglieri votanti ed il numero dei voti dati, rimane dubbia la sincerità della fatta votazione. Se al primo scrutinio del membro titolare l'elezione rimane incerta, si deve ripetere l'operazione fino a che qualcheduno riporti in modo assoluto la maggioranza e venga eletto, e non già sospendere l'elezione del titolare e passare intanto alla scelta dell'Assessore supplente ; poichè non sapendosi ancora chi sarebbe eletto titolare si circoscriverebbe altrimenti l'elezione del supplente fra quei Consiglieri che non avevano avuto voto per l'ufficio di titolare. Non può divenirsi al ballottaggio fra quelli che ebbero maggiori voti se non dopo due votazioni libere, a tenore dell'articolo 47 del Regolamento comunale (*Parere del Consiglio di Stato*, 6 *marzo* 1867).

— Non si deve procedere al ballottaggio prescritto dall'articolo 47 del Regolamento comunale allorquando per la nomina al posto di Assessore due Consiglieri ottengono egual numero di voti a maggioranza assoluta. In tal caso devesi invece applicare la disposizione dell' articolo 206 della Legge comunale, secondo cui tra eletti contemporaneamente a parità di voti, si dà la preferenza al maggiore di età (*Parere del Consiglio di Stato* 13 *gennaio* 1869).

— L'articolo 47 del Regolamento 8 giugno 1865 in quanto concerne il sistema di ballottaggio per la nomina dei membri della Giunta municipale, non ha un carattere esclusivo, di tal che può anche estendersi a casi consimili di nomina. Avvertasi che nelle votazioni di ballottaggio, dal quale sia stato escluso il parente o l'affine, cessa qualunque impedi-

---

(1) Ad illustrazione del parere, e per la specialità del caso piuttosto strano il *Manuale degli Amministratori*, 1880, rileva che il Consiglio aveva rinviato la proclamazione pel dubbio sollevatosi che nessuno dovesse ritenersi nominato per non aver conseguito la maggioranza assoluta. Ora l'Autorità con quella dichiarazione null'altro fece che definire secondo la costante giurisprudenza il dubbio insorto, riconoscendo un diritto che come conseguenza necessaria del voto non poteva essere disconosciuto. Anzi a chiarire il concetto del decreto e dimostrare che si erano rispettate le attribuzioni dell'Autorità municipale, la Prefettura invitava il Sindaco a far constare entro un termine prefisso di aver proceduto alla proclamazione dell'eletto.

mento, perchè i Consiglieri possono votare, in quanto che nel caso l'oggetto della deliberazione non può nè direttamente, nè indirettamente essere quello di conferire un impiego al loro parente (1) (*Parere del Consiglio di Stato*, 13 *settembre* 1872).

— Per la validità della elezione della Giunta e di tutte le altre nomine e deliberazioni, la Legge comunale imponendo la condizione della maggioranza assoluta dei voti, non impone alcuna condizione in riguardo alla forma ed al metodo della votazione. In mancanza della maggioranza assoluta dei voti e per non ripetere inutilmente successive votazioni, il sistema del ballottaggio è giustificato dalla necessità e dalle consuetudini dei consessi deliberanti. La prova di una terza votazione libera, sia per la nomina della Giunta, come per ogni altra deliberazione di nomina concedendo una maggiore larghezza ai Consigli comunali, non può dirsi contraria alla legge, e non può fare ostacolo l'articolo 47 del Regolamento il quale prescrive il ballottaggio dopo due votazioni consecutive. In altri termini non è vietata, sotto pena di nullità, una terza votazione libera, prima di passare al ballottaggio (*Parere del Consiglio di Stato*, 24 *luglio* 1878).

— Non ostante il disposto dell'articolo 47 del Regolamento comunale non si può dire che abbia fatto atto contrario alla legge quel Consiglio comunale che nella elezione degli Assessori invece di passare al ballottaggio dopo due infruttuose votazioni libere, ha creduto di esperimentare ancora altre votazioni libere (*Parere del Consiglio di Stato*, 28 *marzo* 1879).

Articolo 48.

Le Giunte municipali nominate nell'attivazione del presente Regolamento ovvero in seguito a posteriori rielezioni generali del Consiglio, non si rinnovano per metà nel primo anno del loro insediamento. La stessa norma deve osservarsi nel caso in cui, per dimissioni o per altre cause siasi rinnovata per intiero la Giunta (2).

I Consiglieri nominati membri della Giunta entrano in carica tosto che la deliberazione colla quale sono nominati è divenuta esecutoria coll'apposizione del *visto* o col decorso del termine fissato dalla Legge.

(*Legge, art.* 91).

Commenti.

Nella sessione autunnale del Consiglio devesi rinnovare la metà della

(1) Avvertasi pure che lo sperimento del ballottaggio dopo due votazioni libere è soltanto riferibile alla nomina della Giunta municipale, nel mentre che per le altre nomine il Consiglio comunale ha facoltà di procedere al ballottaggio anche dopo una sola votazione libera (*Parere del Consiglio di Stato*, 11 *febbraio* 1876).

(2) Quest'articolo fu pure riconosciuto in contraddizione cogli articoli 91 e 207 della Legge, per cui la Giunta si rinnova sempre per una metà, anche nel primo anno dopo l'elezione generale.

Giunta, anche nel caso che questa sia stata rinnovata poco tempo prima per intero, a causa o della dimissione data da tutti gli Assessori o di altro motivo; e ciò in onta al disposto dell'articolo 48 del Regolamento che stabilirebbe una massima diversa: la qual massima non deve assolutamente accogliersi di fronte al chiaro disposto della Legge, che prefigge un termine fisso alla durata degli Assessori.

Giurisprudenza.

Nella sessione autunnale del Consiglio comunale devesi rinnovare la metà della Giunta, quantunque questa sia stata rinnovata poco tempo prima per intiero, a causa della dimissione data da tutti gli Assessori. Altrimenti il mandato degli eletti a comporre la Giunta si farebbe durare oltre al termine stabilito dalla legge. Il rinnovamento annuo di una metà della Giunta non si può fare in tempo diverso dalla sessione autunnale, in cui entrano a far parte del Consiglio i nuovi Consiglieri eletti per l'annua rinnovazione del quinto di esso. Si procederebbe quindi contro la lettera, lo spirito ed il fine della legge, se in conformità dell'articolo 48 del Regolamento comunale si omettesse di rinnovare nella sessione di autunno la metà di una Giunta rinnovata per intero alcuni mesi prima (*Parere del Consiglio di Stato*, 10 *novembre* 1866).

— Quando dopo le elezioni generali il Consiglio comunale non abbia fatto altro se non che prendere possesso dell'ufficio e procedere alla nomina della Giunta, questa nomina non costituisce atto di amministrazione, e non può dirsi compiuta perciò una sessione amministrativa se lo stesso Consiglio non ha proceduto ad altri atti di ordinario esercizio delle sue funzioni. Per lo che non è obbligato a fare l'estrazione del quinto prima della sessione ordinaria. Per la stessa ragione è da ritenersi erronea e deve essere annullata, in applicazione dell'articolo 48 del Regolamento comunale, la deliberazione del Consiglio di rinnovazione della metà della Giunta eseguita all'aprirsi della stessa sessione autunnale (*Parere del Consiglio di Stato*, 28 *gennaio* 1880).

Articolo 49.

Ove la Giunta non prepari e non trasmetta, a norma dell'articolo 130 della Legge, entro il termine da prescriversi dal Ministero delle Finanze i ruoli dei quali è cenno nel nº 5 dell'articolo 93 della medesima; il Prefetto promuove, entro i quindici giorni successivi alla scadenza di quel termine, i provvedimenti della Deputazione provinciale.

(*Legge, art.* 92, 93 *nº* 5, *e* 130).

CAPO V

Del Sindaco.

—

Articolo 50.

Il Sindaco presta il giuramento nelle mani del Prefetto, o di quell'altra Autorità da lui delegata; la formula del giuramento è la seguente:

« Io . . . . giuro di essere fedele a S. M. il Re ed a' suoi Reali successori, di osservare lealmente lo Statuto e le altre Leggi dello Stato, e di esercitare le mie funzioni di Sindaco col solo scopo del bene inseparabile del Re e della patria ».

(*Legge, art.* 100).

Articolo 51.

Il distintivo del Sindaco consiste in una fascia tricolore in seta da portarsi cinta attorno ai fianchi.

La fascia deve avere nelle due estremità una frangia di cordoncini d'argento della grossezza di millimetri due e dell'altezza di centimetri otto.

(*Legge, art.* 101).

Articolo 52.

Il Sindaco delega un Assessore cui spetti di supplirlo in caso di bisogno.

Può inoltre fare speciali delegazioni ai singoli Assessori.

(*Legge, art.* 102 *n°* 2).

Giurisprudenza.

Quando un Comune è senza Sindaco gli subentra l'Assessore anziano di pieno diritto e non in virtù di delegazione, e la legge glie ne concede tutte le attribuzioni senza eccezione alcuna, e fra queste va annoverata la facoltà di delegare, attribuita al Sindaco dal combinato disposto degli articoli 108 della Legge comunale e 52 del Regolamento. I citati articoli non avendo assegnato limite di sorta a siffatte delegazioni, ne consegue che queste possono abbracciare tutti i poteri del Sindaco (*Parere del Consiglio di Stato*, 30 *giugno* 1880).

CAPO VI

Dell'amministrazione e contabilità comunale e di alcune spese obbligatorie dei Comuni.

—

Articolo 53.

Il carcere mandamentale, ossia sala d'arresto o casa di deposito, di cui al n° 19 dell'articolo 116 della Legge, oltre i necessari requisiti di salubrità e di sicurezza, deve riunire quegli altri che rispondano alle esigenze del servizio, in relazione colla custodia dei detenuti, giurisdizione penale del Giudice di Mandamento e popolazione soggetta alla medesima.

(*Legge, art.* 116 *n°* 19).

Giurisprudenza.

Non specificando la legge quale deve essere il salario del custode delle carceri mandamentali il salario stesso va determinato secondo le necessità e gli usi locali. Nè potrebbe venir questo aumentato dalla Deputazione provinciale, quando il custode non se ne lamenta, nè succede, nell'andamento del pubblico servizio, alcuna irregolarità (*Parere del Consiglio di Stato*, 20 *agosto* 1879).

Articolo 54.

Gli agenti di custodia delle carceri mandamentali sono proposti dalla Giunta municipale del Capo-luogo del Mandamento, e nominati dal Prefetto, il quale ha facoltà di sospenderli e di rimuoverli.

(*Legge, art.* 93 *e* 116 *n°* 19).

Articolo 55.

La spesa necessaria per lo stabilimento del carcere mandamentale, per la pigione, quando occorra, dei locali, non che per lo stipendio dei sanitari, e per il salario e per le altre competenze attribuite agli agenti di custodia (in quanto queste non siano a carico dei fornitori del mantenimento dei detenuti, giusta i contratti in vigore), sono a carico dei Comuni del Mandamento in ragione composta delle rispettive popolazioni e del contingente principale dell'imposta fondiaria.

Queste spese sono amministrate dal Comune del Capo-luogo.

(*Legge, art.* 116 *n°* 19).

Giurisprudenza.

Il Comune capo-luogo del Mandamento nel provvedere alle spese che occorrono pel carcere e per la custodia dei detenuti, a tenore delle disposizioni dell'articolo 55 del Regolamento 8 giugno 1865, in relazione all'articolo 116 n° 19, della Legge comunale, agisce per conto del Governo, da cui riceve gli ordini e le debite approvazioni. Non deve quindi considerarsi in rispetto a questo servizio il Comune capo-luogo quasi come capo di un Consorzio per un'Amministrazione della quale dette conto, e provocare le deliberazioni consorziali. Il ricorso di un Comune interessato potrebbe essere fondato solo nel caso che a pretesto di costruire o restaurare un carcere mandamentale si fossero ampliate le opere per altri usi o servizi ed oltre la necessità del servizio statuito dalla legge, e si pretendesse farne sopportare la spesa complessiva ai Comuni del Mandamento (*Parere del Consiglio di Stato*, 6 *novembre* 1875).

Articolo 56.

Quando il Comune delibera di nominarsi un Tesoriere proprio in conformità dell'articolo 120 della Legge, il Sindaco deve, in principio di ogni mese, o personalmente, o per mezzo di un Assessore da esso delegato, procedere, in concorso del Tesoriere e coll'assistenza del Segretario comunale ad una ricognizione dei fondi esistenti nella cassa, non che dello stato delle riscossioni arretrate.

Di ogni ricognizione si stende un verbale in doppio originale firmato dal Sindaco, dal Tesoriere e dal Segretario, uno dei quali deve ritenersi nell'ufficio comunale e l'altro rimettersi al Tesoriere.

(*Legge*, *art.* 103 *n°* 7, *e* 120).

Giurisprudenza.

Essendo stabilito dall'articolo 56 del Regolamento per la esecuzione della Legge comunale e provinciale che il Sindaco debba al principio di ogni mese, o personalmente o per mezzo di un Assessore delegato, procedere ad una ricognizione dei fondi esistenti nella cassa comunale, qualora la verifica non possa aver luogo per impedimenti allegati dal Sindaco di questa mancanza non può essere chiamato a rispondere il Tesoriere, e non può essere posta a suo carico la spesa del Commissario inviato dal Prefetto per la verifica di ufficio (*Parere del Consiglio di Stato*, 19 *giugno* 1880).

Articolo 57.

Quando un solo agente è incaricato della riscossione tanto delle imposte erariali quanto delle sovrimposte provinciali e comunali, nello

avviso di pagamento che è tenuto di spedire ai contribuenti, indicherà distintamente le rispettive aliquote o proporzioni.

(*Legge, art.* 120).

Articolo 58.

L'Esattore od il Tesoriere deve rendere il conto delle riscossioni e dei pagamenti operati per conto del Comune entro un mese successivo alla chiusura dell'esercizio al quale il conto si riferisce.

(*Legge, art.* 120).

Articolo 59.

Gli atti accennati nell'articolo 128 della Legge non sono esecutori senza il *visto* del Prefetto o Sotto-Prefetto, i quali debbono accertarsi che siano state osservate le forme prescritte.

La licitazione, di cui nel paragrafo 2 dello stesso articolo, si fa anche per gara fra i vari aspiranti.

La scelta fra la licitazione e la trattativa privata deve essere determinata dall'importanza dell'oggetto e dalla natura del servizio cui si tratta di provvedere.

(*Legge, art.* 128).

Giurisprudenza.

Se l'articolo 59 del Regolamento comunale attribuisce ai Sotto-Prefetti, per maggior celerità dell'azione amministrativa, il rendere esecutori col loro *visto* gli atti d'incanto nei Circondari delle rispettive giurisdizioni, non deroga per nulla alle disposizioni degli articoli 7 e 251 della Legge comunale, nè ai noti principi per cui gli atti dell'Autorità inferiore amministrativa sono subordinati alla riparazione dell'Autorità superiore immediata. Quindi non sarebbe plausibile il rifiuto del Prefetto di provvedere sui ricorsi contro il decreto del Sotto-Prefetto, il quale avesse rifiutato di apporre il *visto* ad un contratto d'incanto, poichè al Prefetto non manca la giurisdizione di provvedere in proposito revocando il decreto del Sotto-Prefetto, quando non sia conforme alla legge (*Parere del Consiglio di Stato*, 2 *marzo* 1866).

— Sebbene l'articolo 59 del Regolamento comunale lasci qualche dubbio se anche agli atti d'appalto, che non oltropassano la somma di lire 500 debba apporsi il *visto*, oppure solamente a quelli per un valore superiore; tuttavia il Ministero crede necessario il *visto* ad entrambi gli atti, sulla considerazione che l'obbligo del *visto* abbraccia tutte in genere le deliberazioni di cui è cenno nell'articolo 130 della Legge e così tutti gli atti di cui nel precedente articolo 128, senza differenza di somma. L'articolo 59

del Regolamento non poteva punto nè aggiungere, nè togliere alla legge (*Nota del Ministro dell'Interno*, 2 *settembre* 1868).

— Se, occorrendo la redazione dell'atto di stipulazione del contratto, il *visto* d'esecutorietà prescritto dall'articolo 59 del Regolamento 8 giugno 1865 nº 2321, è a questo atto che deve apporsi, o piuttosto ai verbali d'incanto ed aggiudicazione? Nell'articolo 59 del Regolamento 8 giugno 1865, non facendosi eccezioni o distinzione, tutti gli atti che hanno luogo per alienazioni, locazioni ed appalti di cose ed opere, di cui all'articolo 128 della Legge comunale debbono essere sottoposti al *visto* del Prefetto o Sotto-Prefetto (*Nota del Ministero dell'Interno*, 9 *ottobre* 1869).

— Il *visto* del Prefetto o del Sotto-Prefetto prescritto dall'articolo 59 del Regolamento comunale 8 giugno 1865 agli atti d'incanto dei Comuni deve apporsi agli atti di aggiudicazione definitiva, quando non debbono essere seguiti dal formale contratto. Il termine della registrazione di tali atti non decorre dalla loro data, ma dalla partecipazione della seguita approvazione (*Nota del Ministero delle Finanze*, 12 *dicembre* 1872).

— Il Prefetto non è incompetente a pronunciarsi sul ricorso promossogli da un interessato per irregolarità commessa in un incanto comunale; giacchè, per gli articoli 130, 131 e 136 della Legge comunale e provinciale, e 59 del Regolamento per l'esecuzione di essa, dovendo esaminare se i relativi atti sono regolari nella forma e non contrari alla legge, può anche indipendentemente da qualunque ricorso, rifiutarsi e rendere esecutorio il procedimento degl'incanti o in tutto o nella parte che sia in opposizione alla legge (*Parere del Consiglio di Stato*, 22 *febbraio* 1873).

CAPO VII

Delle deliberazioni comunali soggette al visto od all'approvazione superiore.

—

Articolo 60.

Le deliberazioni che il Sindaco è tenuto di inviare all'Autorità incaricata di apporre il *visto* si debbono sempre trasmettere in duplice estratto, uno dei quali è destinato a rimanere presso all'Autorità medesima.

La ricevuta, di cui nel paragrafo 2 dell'articolo 130 della Legge, deve essere spedita dall'Autorità suddetta entro le 24 ore dall'arrivo degli atti, risultante dal registro di protocollo dell' uffizio.

(*Legge, art.* 130 § 2).

Articolo 61.

Nel Circondario amministrato dal Prefetto non è mestieri del decreto

di sospensione di cui nell'articolo 132 della Legge; ma si deve tuttavia osservare per l'annullamento il termine perentorio stabilito dall'articolo 136.

Relativamente poi alle deliberazioni sui bilanci e sui conti degli Amministratori comunali, la dichiarazione di cui è cenno nel paragrafo 2 dell'articolo 136 deve emanare, per i Comuni appartenenti a Circondari amministrati da Sotto-Prefetti, entro un nuovo termine pari a quello nei diversi casi prefissi dall'articolo 134 ai Sotto-Prefetti medesimi, da decorrere però dal giorno in cui risultino pervenuti all'ufficio di Prefettura i bilanci ed i conti suddetti.

(*Legge, art.* 132, 134 *e* 136).

Articolo 62.

Non ispetta al Sotto-Prefetto di sospendere le deliberazioni sottoposte all'approvazione della Deputazione provinciale, ancorchè viziose per difetto di forma, ma deve trasmetterle al Prefetto, limitandosi ad indicare appiè delle medesime i motivi di nullità da esso rilevati.

Quando poi si tratta di deliberazioni relative ai regolamenti d'uso e di amministrazione dei beni, di cui è cenno nell' articolo 138 n° 4 della Legge, dalle Prefetture e Sotto-Prefetture debbono comunicarsi alle Autorità preposte al buon governo dei boschi e delle acque per quelle opposizioni che le medesime credessero di farvi presso l'Autorità competente.

(*Legge, art.* 132 *e* 138 *n°* 4).

Articolo 63.

Le deliberazioni, gli atti e i conti per la cui validità la legge espressamente richiede la approvazione di un'Autorità superiore, non sono esecutorî quand' anche muniti del *visto*, se non interviene quest'approvazione.

In questo caso l'azione dell'Autorità superiore non è assoggettata dalla legge alla decorrenza di alcun termine.

(*Legge art.* 133 *e* 134).

Articolo 64.

L'ingerenza della Deputazione provinciale rispetto alle spese obbligatorie si limita a provvedere pelle medesime in caso di rifiuto del Comune, o quando esso provveda insufficientemente, ma non deve statuire in quanto possa esservi di facoltativo nel determinare la misura di tali spese, od i modi di eseguirle.

(*Legge, art.* 141).

Articolo 65.

Quando il Prefetto non abbia potuto conoscere l'esistenza di una deliberazione che dovrebbe dichiarare nulla a mente dell'articolo 227 della Legge, il termine prefissogli dall'articolo 136 per pronunziarne l'annullamento, non gli decorre che dal giorno in cui risulti essere la medesima pervenuta a di lui notizia.

Se poi, avendola conosciuta, non avrà tuttavia proceduto al suo annullamento, deve riferirne al Ministero dell'Interno, cui spetta di promuovere le occorrenti dichiarazioni ai termini dell'articolo 107 del presente Regolamento.

(*Legge, art.* 136 *e* 227 *e Regolamento, art.* 107).

Articolo 66.

Ai termini del n° 5 dell'articolo 138 della Legge, passa nella Deputazione provinciale la facoltà di rendere esecutivi il Regolamento per i dazi comunali e le relative tariffe che l'articolo 102 del Regolamento annesso al Decreto Reale del 10 luglio 1864 n° 1839, aveva attribuita ai Prefetti. I Consigli comunali nel deliberare e le Deputazioni provinciali nell'approvare i Regolamenti suddetti dovranno seguire le norme generali che saranno emanate dal Ministero delle Finanze.

(*Legge, art.* 138 *n°* 5).

CAPO VIII

Dei Regolamenti municipali.

—

Articolo 67.

I Comuni possono con Regolamenti di polizia urbana;

1° Provvedere all'annona ed all' igiene dichiarando le regole e le cautele opportune per la fabbricazione e per lo smercio dei commestibili non che per l'esercizio delle arti relative;

2° Determinare le norme per le mete o calmieri dei generi annonari e di prima necessità, quando le circostanze locali e le consuetudini ne giustificano l'opportunità;

3° Provvedere alla pulitezza dell'abitato, e determinare i tempi e i modi per la tenuta e lo spurgo dei luoghi, e dei depositi immondi;

4° Prescrivere norme per lo sgombramento delle immondezze e delle nevi dalle vie e da altri luoghi pubblici e per l'inaffiamento delle strade ;

5° Determinare gli obblighi dei privati in ordine alla sistemazione e conservazione dei canali di spurgo e di scolo, dei selciati, fossi e stillicidi sui luoghi pubblici, fissando la competenza passiva per tali spese;

6° Provvedere alla libera circolazione nelle vie e nei luoghi pubblici ed a rimuovere i pericoli derivanti dalla ricostruzione e riparazione di strade, ponti di fabbriche, depositi di materiali, scavi, ecc.;

7° Fare divieto permanente o temporaneo di passaggio in certe vie interne per i carri o per gli animali, quando ne sia dimostrata la necessità; e determinare gli spazi per le fiere, per i mercati e per i giuochi pubblici, senza pregiudizio dei diritti delle proprietà circostanti;

8° Regolare l'uso dei bagni nei luoghi pubblici;

9° Fissare norma per la custodia e circolazione dei cani;

10° Prescrivere norme per l'ammasso, il deposito e la custodia delle materie accendibili; determinare le altre cautele necessarie per evitare gli incendi, tanto nell'abitato che nelle campagne, e provvedere per la loro pronta estinzione;

11° Provvedere in generale ad altri oggetti consimili che non siano già regolati dalle leggi o dai regolamenti generali dello Stato.

In nessun caso i Comuni potranno prescrivere l'uso di mezzi che non siano nel dominio pubblico, od il cui monopolio appartenga ad altri per privilegio, senza che sia convenuta coi proprietari del privilegio una tariffa che escluda ogni abuso. Questa tariffa debbe essere sottoposta all'approvazione dell'Autorità cui spetta di approvare il Regolamento.

(*Legge, art.* 87 *n*° 6).

Giurisprudenza.

È competente esclusivamente l'Autorità amministrativa a giudicare della convenienza ed opportunità di stabilire in un Comune mete o calmieri dei generi annonari di prima necessità. Il conoscere invece dell'azione de' danni, proposta da un fornaio contro il Comune per la illegale attuazione della meta, prima di averne ottenuta l'approvazione dalla Deputazione provinciale, è nei precisi limiti della competenza giudiziaria (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma, a Sezioni riunite*, 21 *marzo* 1879, *del seguente tenore*):

La Corte, ecc.

Attesochè in virtù dell'articolo 67, n° 2, del Regolamento generale per la esecuzione della Legge 20 marzo 1865, allegato *A* possono i Comuni determinare le norme per le mete e calmieri dei generi annonari di prima necessità, quando le circostanze locali e le consuetudini ne giustificano l'opportunità, ma le deliberazioni municipali per tale oggetto sono sottoposte all'approvazione della Deputazione provinciale ai termini dell'articolo 138, n¹ 5 e 6, della citata Legge. Il giudizio di convenienza e di opportunità di siffatti provvedimenti annonari è rimesso del tutto all'estimativo della pubblica Amministrazione, ma il giudizio di legalità nei rapporti coi

diritti dei privati rientra nelle attribuzioni dell'Autorità giudiziaria. Imperocchè un indebito aggravio imposto ad un cittadino senza l'approvazione della competente Autorità è lesivo di un vero diritto patrimoniale guarentito dalla Legge (Art. 2 e 4 della Legge sul Contenzioso amministrativo).

Attesochè nella causa attuale, motivo della doglianza del fornaio Passa fu l'illegalità delle tariffe obbligatorie sul pane deliberate ed attuate dal Comune di Anagni prima della dovuta approvazione della Deputazione provinciale. E questo stesso giudizio di illegalità non fu provocato già in modo assoluto da far annullare o revocare il provvedimento amministrativo; ma unicamente in rapporto ai diritti lesi di esso attore, e per l'unico oggetto di ristoro, dei danni patiti. La domanda quindi è nei limiti precisi della competenza giudiziaria.

Il provvedimento già compiuto in via amministrativa, per cui le tariffe sul pane deliberate dal Comune di Anagni ebbero più tardi l'approvazione della Deputazione provinciale e furono da ultimo respinte dal Ministero, i reclami prodotti dal Passa a tenore del comma ultimo del citato articolo 138 della Legge comunale e provinciale, hanno esaurita l'estimazione della convenienza ed opportunità di quei provvedimenti, ed hanno toccato altresì la questione di legalità in rapporto al potere che l'Autorità superiore avrebbe avuto di annullarli; ma il giudizio di legalità in rapporto ai diritti lesi dei privati e pel ristoro dei danni resta integro innanzi alla competente Autorità giudiziaria. Sarà quistione di merito il decidere, se la legge consentisse per urgenza l'attuazione di tariffe non ancora approvate, e nella negativa, quando fu data la necessaria approvazione; fino a che tempo siano dovuti i danni, ed in che somma.

Per questi motivi, ecc.

— Se il Regolamento municipale approvato dal Ministero dell'Interno autorizza il Municipio a stabilire il prezzo del pane, non può tale facoltà estendersi ad altri vincoli, per esempio, a quello riguardante la determinazione del peso e della forma dei singoli pani. Epperò non è obbligatorio, nè la sua trasgressione può esser punibile, l'ordine del Sindaco riguardante quella determinazione (*Sentenza della Corte di Cassazione di Firenze*, 19 *novembre* 1879).

— La vigente legislazione amministrativa più non permette la meta o calmiere indistintamente sopra qualunque specie di commestibili e senza alcuna limitazione di tempi e di luoghi, ma la consente solo sotto una doppia condizione, cioè che sia ristretta unicamente ai generi di prima necessità, e che sia giustificata dalle circostanze e consuetudini locali. Onde per l'articolo 5 delle Disposizioni preliminari al Codice Civile, colla pubblicazione dell'articolo 67 del Regolamento 8 giugno 1865 per la esecuzione della Legge comunale e provinciale, perdettero ogni vigore le mete stabilite a norma di leggi precedenti senza che concorresse per esse la doppia condizione sopra mentovata (*Sentenza della Corte di Cassazione di Napoli*, 12 *luglio* 1880).

Articolo 68.

Sono materie dei Regolamenti di polizia rurale:

1° Le comunioni generali esistenti per l'uso dei beni privati, per impedire i passaggi abusivi e prevenire i furti di campagna;

2° I Consorzi per l'uso delle acque quando interessano la maggior parte degli abitanti o delle terre di un Comune o di una frazione;

3° La manutenzione dei canali e delle altre opere consortili destinate all'irrigazione ed allo scolo specialmente nei terreni bonificati e fognati;

4° Lo spigolamento e l'esercizio di altri atti consimili sui beni dei privati, quando la popolazione vi abbia diritto per titolo o per consuetudine;

5° Il divieto dei pascoli non conciliabili coll'interesse generale del Comune;

6° Il divieto dei modi di trasportare i carichi che siano contrari alla conservazione in buono stato delle strade;

7° Le norme circa i tempi ed i modi da osservarsi per la distruzione degli insetti e di altri animali nocivi alle campagne, in quanto non vi provvedano le leggi od i Regolamenti generali.

(*Legge, art.* 87 *n°* 6).

Giurisprudenza.

Per la Legge del 20 agosto 1826 sul servizio forestale già imperante nelle Provincie meridionali, i Comuni avevano il diritto di provvedere direttamente alla custodia dei loro boschi e non fu mai dubbio dell'obbligo loro a provvedervi e della facoltà dell'Autorità tutoria e governativa a costringerli in caso di rifiuto. Se quindi con regolamento prefettizio fu ordinato in una Provincia il servizio forestale per cantoni, assegnando a ciascuno di essi un certo numero di guardie forestali per la custodia dei fondi boschivi comunali, compresi nel perimetro cantonale e statuito il riparto dei ratizzi per relativo contributo; e se la Provincia anticipò parte della spesa occorrente al mantenimento del personale forestale, oggi i Comuni non si possono rifiutare di rivalere la Provincia delle spese per essi sostenute, e rifiutandosi deve provvedersi allo stanziamento nei loro bilanci delle somme relative mediante Decreto Reale (*Parere del Consiglio di Stato*, 20 *settembre* 1879).

Articolo 69.

Sì negli uni che negli altri Regolamenti possono i Comuni:

1° Provvedere alla mondezza e salubrità delle fonti e delle altre acque destinate ad uso pubblico;

2° Stabilire la pianta organica e la divisa dei loro agenti, sieno essi isolati, ovvero riuniti in corpi; purchè per altro non possano assimilarli, nelle denominazioni, nei distintivi dei gradi, o nelle divise, ai vari corpi del Regio esercito ed agli agenti doganali e di sicurezza pubblica.

Questa riserva è pur anche applicabile alle divise dei corpi o bande

musicali creati od ordinati dai Comuni, in quanto non debbano far parte della Guardia Nazionale (*ora però abolita*); nel qual caso la loro divisa dev'essere quella stabilita dai Regolamenti generali (1).
(*Legge, art.* 84).

Articolo 70.

Sono materie di Regolamenti edilizi le norme sopra:
1° La formazione delle Commissioni edilizie comunali con voto puramente consultivo;
2° La determinazione del perimetro dell'abitato a cui si debbono intendere assolutamente circoscritte le prescrizioni dei Regolamenti stessi;
3° I piani regolatori d'ingrandimento e di livellazione o di nuovi allineamenti delle vie, piazze o passeggi pubblici;
4° L'erezione, demolizione o ristauro dei fabbricati e costruzioni murali poste a vista del pubblico e gli obblighi relativi dei proprietari all'oggetto che non siano violati i piani di cui al numero precedente, ed al fine che non sia impedita la viabilità e non sia deturpato l'aspetto dell'abitato;
5° L'intonaco e le tinte dei muri e delle facciate, quando la loro condizione deturpi l'aspetto dell'abitato, rispettando gli edifizi di carattere monumentale sì pubblici che privati;
6° L'altezza massima permessa per i fabbricati in correlazione alla ampiezza della via e dei cortili;
7° Le sporgenze di qualunque genere sull'area delle vie e piazze pubbliche;
8° I lavori sotterranei da eseguirsi nel pubblico sottosuolo, e la forma delle ribalte destinate a dar luce od accesso ai luoghi sotterranei sì pubblici che privati, quando tali ribalte esistano nei luoghi di pubblico passaggio;
9° L'apposizione e la conservazione dei numeri civici;
10° La formazione, la conservazione ed il ristauro dei marciapiedi, dei lastricati nei portici e dei selciati nelle vie o piazze.
(*Legge, art.* 84).

Articolo 71.

Fra le tariffe che le Giunte municipali sono autorizzate dall'arti-

(1) Vedasi la Circolare ai Prefetti emanata dal Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio, 26 aprile 1865.

colo 93 nº 10 della Legge a decretare, non sono comprese quelle delle barche nei porti marittimi, le quali continuano ad essere stabilite dai capitani dei porti, coll'autorizzazione del Ministero di Marina, conformemente al disposto dell'articolo 176 delle Regie Patenti 24 novembre 1827, state estese a tutto il Regno col Regio Decreto del 22 dicembre 1861, nº 387.

(*Legge, art.* 93 *nº* 10).

TITOLO TERZO

Delle Provincie.

CAPO I.

Del Consiglio provinciale.

Articolo 72.

Il riparto dei Consiglieri provinciali fra i diversi Mandamenti, prescritto dall'articolo 156 della Legge, sarà fatto in ragione di popolazione, e risulterà da una tabella da approvarsi con uno speciale Decreto Reale.

Saranno pure approvate con Decreto Reale le successive modificazioni che potranno occorrere in dipendenza degli articoli 13 e seguenti della Legge, non che nei casi di aumento o di riduzione del numero dei Mandamenti.

(*Legge, art.* 13 *e* 156).

Articolo 73.

Ove accada che ad una seduta del Consiglio provinciale non intervenga nè il Presidente, nè il Vice-Presidente, il Consigliere più anziano fra i presenti può provvisoriamente assumerne la presidenza. In mancanza del Segretario e del Vice-Segretario, ne assume pure provvisoriamente le funzioni il Consigliere più giovane.

(*Legge, art.* 168).

Articolo 74.

Nel computo dei membri voluti dall'articolo 169 della Legge per la

validità delle deliberazioni del Consiglio provinciale non sono da comprendersi che i Consiglieri effettivamente in carica.

In ordine a questo computo, le rinuncie date per iscritto equivalgono a quelle di cui siasi preso atto.

(*Legge, art.* 169).

CAPO II.

Della Deputazione provinciale.

Articolo 75.

L'elezione della Deputazione provinciale deve per quanto è possibile essere fatta dal Consiglio in una delle prime sedute della sua sessione ordinaria.

(*Legge, art.* 171).

Articolo 76.

La Deputazione provinciale è convocata dal Prefetto.

Per gli affari che ha da spedire, come Autorità tutoria, è sempre riunita nell'ufficio di Prefettura e deve essere coadiuvata da impiegati dell'ufficio medesimo, a norma dell'articolo 9 del presente Regolamento.

(*Legge, art.* 179 *e* 181 *e Regolamento, art.* 9).

Articolo 77.

Il carteggio della Deputazione provinciale si fa per mezzo del Prefetto, il quale cura la rimessione alla Segreteria del Consiglio provinciale di quello che riflette l'Amministrazione provinciale.

(*Legge, art.* 181 *n°* 6).

Articolo 78.

È dovere del Prefetto di convocare la Deputazione quante volte occorre nel corso del mese per spedire gli affari ad essa deferiti.

(*Legge, art.* 179).

Articolo 79.

Il Ministero dell'Interno, presi gli opportuni concerti cogli altri Mini-

steri, determina con apposite istruzioni l'epoca e la forma della relazione generale che la Deputazione è tenuta di presentare in ogni anno a tenore dell'articolo 180 nº 13 della Legge.

(*Legge, art.* 180 *nº* 13).

Articolo 80.

Entro un mese dal suo insediamento, la Deputazione provinciale deve formare il Regolamento di cui è cenno nell'articolo 186 della Legge. Intanto si osserverà quello vigente, in quanto non sarà contrario alle disposizioni della Legge e del presente Regolamento.

(*Legge, art.* 186).

Articolo 81.

Il Prefetto deve dichiarare, per ordinanza scritta, dimissionari quei membri della Deputazione che siansi posti nella condizione prevista dall'articolo 188 della Legge, e riferirne alla Deputazione provinciale nella prima adunanza successiva.

Il Segretario addetto alla Deputazione provinciale deve tenere in corrente un registro degli intervenuti e dei mancanti alle singole adunanze. Di questo registro è data visione al Consiglio provinciale nella prima adunanza della sessione ordinaria.

(*Legge, art.* 188).

CAPO III

Della ingerenza governativa nell'Amministrazione provinciale, e delle spese ed altri atti obbligatori.

—

Articolo 82.

I processi verbali delle deliberazioni del Consiglio provinciale si debbono sempre trasmettere al Prefetto per estratti distinti per ogni singolo oggetto deliberato ed in duplice copia, una delle quali da conservarsi nell'archivio della Prefettura. È loro applicabile il disposto dell'articolo 63 del presente Regolamento.

(*Legge, art.* 190 *e Regolamento, art.* 63).

Articolo 83.

Quando occorre di compiere qualche atto d'istruttoria, prima di munire del *visto* o di annullare le deliberazioni del Consiglio provinciale, a mente dell'articolo 192 della Legge, il termine di venti giorni in esso fissato s'intende non dover decorrere che dal giorno in cui risulta ultimata l'istruttoria.

In tal caso però se ne deve dare immediata partecipazione al Presidente del Consiglio provinciale.

(*Legge, art.* 192 1° *alinea*).

Articolo 84.

Nella tornata ordinaria, il Prefetto deve far inscrivere sull'ordine del giorno della prima seduta del Consiglio provinciale tutti quegli oggetti che toccano l'interesse generale dello Stato, ed ai quali il Consiglio provinciale è tenuto per Legge di provvedere.

In caso d'urgenza deve anche promuovere a tale scopo la convocazione del Consiglio in seduta straordinaria.

(*Legge, art.* 165).

Articolo 85.

Qualora il Consiglio omettesse di prendere sulle proposte del Prefetto alcune deliberazioni, si ritiene assenziente alle proposte stesse, ai termini dell'articolo 220 della Legge, ed il Prefetto ne promuove l'immediata esecuzione dalla Deputazione provinciale.

Quando invece deliberando ricusasse di provvedere, ovvero provvedesse in modo insufficiente, il Prefetto, informatone anzi tutto il Ministero dell'Interno, e sentito il Consiglio di Prefettura, provvede d'ufficio con decreto motivato, dandone immediata partecipazione alla Deputazione.

(*Legge, art.* 220).

Articolo 86.

Scorso il termine di 30 giorni stabilito dall'articolo 251 della Legge, se non è sorto reclamo e se la Deputazione non ha provveduto, il Prefetto provvede a quanto può occorrere per l'esecuzione del decreto, e fa gli acquisti, le provviste e gli altri atti, ivi comprese le spedizioni dei mandati (che sono in tal caso firmati da esso e dal Segretario della Pre-

fettura), e cura infine l'intiera loro estinzione sulla cassa provinciale.

(*Legge, art.* 192 1° *alinea, e* 251).

Articolo 87.

Quando poi fosse sorto reclamo contro il decreto del Prefetto, egli ne fa immediata relazione al Ministero dell' Interno, il quale può ordinare quelle indagini che crede necessarie a spese della Provincia, e quindi udito, ove d'uopo, il Ministero cui la materia riguarda, ed avuto il parere del Consiglio di Stato, promuove la definitiva decisione per Decreto Reale.

(*Legge, art.* 193).

Articolo 88.

Il Prefetto, avuta comunicazione della decisione suddetta, ne informa la Deputazione provinciale nella prima successiva sua adunanza, e la invita formalmente a provvedere per l'esecuzione del decreto stesso, ai termini dell'articolo 216 della Legge.

Se la Deputazione non prende nella seduta stessa le occorrenti deliberazioni, o se non firma il mandato quando trattasi di spese obbligatorie da soddisfare, il Prefetto ne prende atto nel verbale della seduta, e successivamente formula un suo decreto con cui, assumendo la qualità di Commissario del Governo, provvede a quanto occorre sia per l'esecuzione dell'opera, sia per il pagamento della spesa che fu oggetto della vertenza.

(*Legge, art.* 193 *e* 216).

CAPO IV

Dei locali per le Prefetture e Sotto-Prefetture e della relativa mobilia.

—

Articolo 89.

I locali tanto per gli uffizi quanto per gli alloggi dei Prefetti o Sotto-Prefetti, e la qualità e quantità dei mobili, arredi ed attrezzi sì grossi che minuti, da somministrarsi dalle Provincie ai termini dei n[i] 14 e 15 dell'articolo 174 della Legge, debbonsi intendere proporzionati alle esigenze del servizio, non che al grado ed all'importanza dei funzionari chiamati

a farne uso, tenuto conto del decoro voluto per la città in cui risiedono ed in pari tempo della convenienza di non abbondar soverchiamente nella provvista di oggetti di puro lusso.

(*Legge, art.* 174 *n*i 14 *e* 15).

Articolo 90.

Nella mobilia che le Provincie sono tenute a fornire, ai termini dell'articolo precedente, non sono comprese, e perciò restano a carico dei Prefetti e Sotto-Prefetti :

1° Le argenterie ;

2° Le biancherie ;

3° Le carrozze ed oggetti relativi.

Articolo 91.

Sorgendo per parte della Rappresentanza provinciale obbiezioni intorno alla necessità ed opportunità di richiesta di mobilia, ovvero divergenza intorno alla convenienza dei locali posti a carico delle Provincie a tenore del citato articolo 174 della Legge, il Prefetto deve riferirne al Ministero dell'Interno con motivato rapporto.

Quando il Ministero consenta nella richiesta del Prefetto, questi invita la Rappresentanza provinciale a deliberare, e procede, in caso di rifiuto, in conformità delle prescrizioni stabilite nel capo III del presente titolo pel pagamento delle spese obbligatorie.

(*Legge, art.* 174 *n*i 14 *e* 15).

Articolo 92.

Il Prefetto ed i Sotto-Prefetti hanno la responsabilità della conservazione in buono stato del locale, della mobilia e degli attrezzi dei rispettivi uffizi ed alloggi, e occorrendovi riparazioni o rinnovazioni debbono fare in tempo utile le opportune richieste alla Rappresentanza provinciale affinchè vi provveda; altrimenti sottostaranno del proprio alle maggiori spese cagionate da grave negligenza.

Non sono però responsabili del deterioramento derivante dal semplice uso.

Articolo 93.

Dopo eseguite le somministranze deliberate ovvero decretate a norma

delle disposizioni che precedono, dei locali somministrati e della mobilia entro stante, si deve, a cura del Consiglio provinciale, formare, in contraddittorio del Prefetto e dei Sotto-Prefetti, un regolare inventario in triplice originale, uno dei quali deve rimettersi al Ministero dell'Interno, e gli altri due rimangono nei rispettivi archivi del Consiglio provinciale e delle Prefetture o Sotto-Prefetture.

Quest'inventario è riveduto una volta all'anno, e del relativo verbale deve essere trasmessa una copia al Ministero dell'Interno.

Articolo 94.

In caso di traslocazione o cessazione dall'impiego, si procede tra l'antico ed il nuovo funzionario o chi per essi ad una minuta ricognizione del numero e dello stato sì dei locali che della mobilia e degli arredi, coll'intervento di un delegato della Rappresentanza provinciale e colla scorta dell'inventario primitivo e dei verbali delle successive variazioni dei medesimi.

Prima di lasciare l'antica residenza, il funzionario cessante deve presentare formale istanza perchè sia fatto luogo alla ricognizione suddetta; in difetto è tenuto responsabile in proprio di quanto fosse in seguito per riconoscersi mancante.

CAPO V

Disposizioni generali riguardanti l'Amministrazione provinciale.

—

Articolo 95.

Gl'impiegati propri del Consiglio provinciale, di cui è cenno nell'articolo 196 della Legge, sono addetti unicamente all'azienda provinciale, ma non hanno ingerenza negli affari in cui la deputazione esercita attribuzioni di Autorità tutoria.

(*Legge, art.* 196).

Articolo 96.

A tenore dell'articolo 198 della Legge, sono applicabili ai contratti stipulati per conto delle Amministrazioni provinciali le disposizioni, che in ordine alla esecutorietà degli atti consimili stipulati per conto dei Comuni, furono stabilite nell'articolo 59 del presente Regolamento.

(*Legge, art.* 198 *e Regolamento, art.* 59).

Articolo 97.

Le deliberazioni prese nel corso dell'anno dal Consiglio provinciale in adunanze straordinarie debbono essere pubblicate in un medesimo volume cogli atti della sessione ordinaria.

Da tale pubblicazione debbono però eccettuarsi le deliberazioni state annullate.

(*Legge, art.* 200).

Articolo 98.

Nel caso di scioglimento previsto dall'articolo 201 della Legge, spetta anche al Prefetto, sentito il Consiglio di Prefettura, di compiere gli atti di cui è cenno nel paragrafo 2 dell'articolo 160 della Legge.

(*Legge, art.* 160 § 2, *e* 201).

TITOLO QUARTO

Disposizioni generali e comuni all'Amministrazione comunale e provinciale.

Articolo 99.

Il Consiglio comunale nella sessione di primavera ed il Consiglio provinciale nella sessione ordinaria procederanno in conformità dell'articolo 203 della Legge, all'estrazione del quinto dei Consiglieri da rinnovarsi.

Se nell'intervallo che corre sino al giorno dell'elezione si verificano vacanze, si deducono dal numero dei Consiglieri da rinnovarsi gli ultimi estratti, e l'estrazione di questi si ritiene come non avvenuta.

(*Legge, art.* 203).

Articolo 100.

Quando per decesso o per altra causa sonosi resi vacanti al momento dell'elezione posti di Consiglieri provenienti dall'elezione generale, questi si computano già nel quinto che dovrebbe estrarsi a sorte ai termini dell'articolo 203 suddetto.

Ove però il numero di questi venisse ad eccedere il quinto da rinnovarsi, si procede egualmente alla surrogazione di tutti i Consiglieri mancanti; ma s'intendono eletti per un quinquennio quelli che hanno ripor-

tato un maggior numero di voti, e gli altri continuano ad essere soggetti alle estrazioni successive, al pari di quelli provenienti da elezione generale che ancor rimangono nel Consiglio.

(*Legge, art.* 189 *e* 203).

Giurisprudenza.

Nelle elezioni comunali, se oltre del quinto dei Consiglieri da rinnovarsi perchè scaduti in linea ordinaria, s'è dovuto procedere anche alla surrogazione di altri cessati d'ufficio prima di aver compiuto il quinquennio, s'intenderanno eletti per un quinquennio quelli che riportarono il maggior numero di voti, ed invece per minor tempo quelli che ebbero voti inferiori agli altri, essendo al caso applicabile l'articolo 100 del Regolamento comunale, e non già l'articolo 206 della Legge (*Parere del Consiglio di Stato*, 5 *dicembre* 1879).

— La surrogazione straordinaria è un rimedio eccezionale, il quale va adoperato solo per impedire che il Consiglio comunale venga esposto a non potere funzionare regolarmente per mancanza di numero legale. Ove quindi fino all'epoca delle elezioni annuali non siasi ancora ricorso alla surrogazione straordinaria, non è più il caso di procedervi, nè per conseguenza di applicare l'articolo 204 della Legge comunale e provinciale, ma bensì di uniformarsi allo articolo 203 di essa Legge e 100 del relativo Regolamento (*Parere del Consiglio di Stato*, 24 *marzo* 1880).

Articolo 101.

Le Giunte e le Deputazioni prendono atto delle rinunzie presentate dai loro membri, e in assenza dei Consigli di quelle presentate dai Consiglieri.

(*Legge, art.* 189 *e* 203).

Giurisprudenza.

I Consiglieri comunali non si possono rendere aggiudicatari dei beni del Comune, giusta il divieto scolpito nell'articolo 1457 del Codice Civile. Ove si verifichi il fatto dell'aggiudicazione a favore di un Consigliere, bene il Prefetto provvede all'annullamento degli atti d'incanto. Non è nel caso una eccezione attendibile quella che il Consigliere aggiudicatario tra il primo ed il secondo esperimento di asta abbia dato le sue dimissioni, giacchè a rendere perfette quelle deve intervenire l'accettazione da parte della Giunta o del Consiglio, a norma degli articoli 101 e 102 del Regolamento per l'esecuzione della Legge comunale, potendo in difetto di questa accettazione essere sempre rivocate le date dimissioni. Accertata la violazione di legge come sopra, è colpito di nullità tutto il complesso degli atti di asta (*Parere del Consiglio di Stato*, 10 *marzo* 1880).

Articolo 102.

Tanto le Giunte che le Deputazioni non possono dispensarsi dal prendere atto delle rinuncie presentate.

Gli impedimenti cui accenna l'articolo 208 della Legge debbono essere prontamente dal Sindaco denunziate al Prefetto, il quale promuove la decadenza dei Consiglieri con Decreto da pronunciarsi dalla Deputazione provinciale.

(*Legge*, *art*. 189 *e* 208).

Commenti.

Osserviamo che il presente articolo che attribuisce alla Deputazione provinciale la facoltà di dichiarare la decadenza dei Consiglieri, dovrebbe essere modificato, giacchè è ormai costantemente stabilito dalla giurisprudenza, che tale facoltà appartiene invece al Consiglio comunale, eziandio pei principii generali di diritto.

Giurisprudenza.

Non è illegittima la rappresentanza di un Comune in giudizio per ciò solo che la lite sia stata deliberata dalla sola Giunta comunale attesa l'urgenza, e non ne sia stata fatta ancora relazione al Consiglio, a tenore dell'articolo 94 della Legge comunale, atteso il brevissimo corso della causa, massime se i membri della Giunta dichiararono di sostenere ove d'uopo, la lite in proprio. Nelle questioni elettorali concernenti la capacità di un cittadino ad essere eleggibile, la Deputazione provinciale non ha alcuna ingerenza, nè giurisdizione ; giudice di primo grado è il Consiglio comunale ; giudice d'appello è la Corte d'Appello (Art. 75, 36, 39 della Legge comunale). Lo stesso si deve dire delle questioni di decadenza dalla carica di Consigliere per incapacità sopravveniente dopo la elezione (Art. 208 della citata Legge): la Deputazione provinciale manca di giurisdizione a pronunciare sulle medesime. L'articolo 102 del Regolamento 8 giugno 1865 che dispone diversamente, è contrario alla legge e non è quindi attendibile. Se il Consiglio comunale pronunciò la decadenza del Consigliere, e la Deputazione provinciale al richiamo di questo lo mantenne in carica riparando la decisione del Consiglio, la Corte cui sia denunciata la decisione della Deputazione, deve pronunciare la nullità per incompetenza, ma non può giudicare in merito, se non le fu denunciata dall'interessato la decisione di primo grado del Consiglio comunale (*Sentenza della Corte d'Appello di Casale*, 27 *aprile* 1869).

— Il Pubblico Ministero per le facoltà derivanti dall'articolo 139 della Legge sull'ordinamento giudiziario, ha azione diretta e propria in materia di capacità elettorale, di eleggibilità e di decadenza dei Consiglieri comunali, per incapacità sopravvenuta. Il Prefetto in materia elettorale non può pronunciare se sia o no regolare una deliberazione consigliare o se

questa sia o no contraria alla Legge basandosi sugli articoli 131 e 136 della Legge comunale e sull'articolo 102 del Regolamento per la di lei esecuzione, come pure nei casi d'impedimento, cui accenna l'articolo 208 della Legge stessa, relativi alla qualità di Consigliere, egli non può promuoverne la decadenza. Gli articoli 131 e 136 come sopra citati riflettono materie strettamente amministrative a cui non possono mai rapportarsi quelle concernenti il diritto elettorale, ossia la capacità del cittadino ad esercitare una funzione pubblica come quella di Consigliere comunale. L'articolo 102 del Regolamento, alinea, avendo creato una disposizione ed una facoltà che non è nella Legge, è affetto dal vizio di incostituzionalità (*Sentenza della Corte di Cassazione di Roma, a Sezioni riunite*, 10 *giugno* 1879).

Articolo 103.

Non sono comprese fra le spese forzose, delle quali è cenno all'articolo 210 della Legge, quelle di viaggio e di soggiorno sopportate dai Consiglieri residenti fuori del Capo-luogo per intervenire alle sedute dei Consigli.

(*Legge*, *art.* 210).

Articolo 104.

Nel verbale delle adunanze si deve far constare del nome dei singoli Consiglieri presenti alla votazione sovra ciascun oggetto, coll'indicazione di quelli che si sono astenuti.

(*Legge*, *art.* 224).

Articolo 105.

I bilanci devono essere divisi in tre parti ben distinte, cioè: in *Attivo*, *Passivo* e *Residui*.

I bilanci ed i conti, sì de' Comuni che delle Provincie, debbono essere formati e resi in conformità dei moduli e delle istruzioni da emanare dal Ministero dell'Interno, dal quale sarà pur anco determinata la forma dei registri di contabilità.

Tali istruzioni debbono avere per base la massima che l'anno finanziario comprende l'esercizio contabile dei redditi e delle spese dell'anno solare, e si protrae a tutto il 31 marzo dell'anno successivo per la riscossione delle entrate e l'estinzione delle spese che si riferiscono all'anno solare (1).

(*Legge*, *art.* 230).

---

(1) Vedi i Commenti all'articolo 230 della Legge.

Articolo 106.

Sui residui attivi dei bilanci possono farsi pagamenti, anche dopo avvenuta la chiusura del conto relativo.

(*Legge, art.* 124 *alinea* 2ª, *e* 198).

Giurisprudenza.

Le disposizioni dell'articolo 107 del Regolamento comunale 8 giugno 1865, in relazione all'articolo 227 della Legge comunale, sono applicabili a qualunque deliberazione dei Consigli statuiti da detta Legge e sopra qualunque oggetto di loro competenza. Quindi il Governo del Re ha facoltà di pronunciare in via amministrativa l'annullamento anche delle deliberazioni contrarie alla legge riguardante le operazioni elettorali, e perciò anche di quelle emesse dalla Deputazione provinciale in ordine all'elezione dei Consiglieri provinciali. Accertato il fatto che non ostante le prescrizioni della legge sugli archivi ancora in vigore nelle Provincie napoletane, l'archivista della Provincia nell'anno in cui fu eletto Consigliere provinciale riscuoteva e custodiva il denaro delle tasse d'archivio, il quale avrebbe dovuto essere direttamente pagato e custodito nella cassa provinciale, e che, lui consenziente, la Deputazione provinciale ne faceva con esso compensazione per le spese d'ufficio, la sua elezione è viziata di nullità, perchè aveva maneggio di danaro provinciale. Quando il Governo del Re procede all'annullamento dell'elezione di chi è ineleggibile a Consigliere provinciale, non può in pari tempo proclamare invece eletto il candidato che dopo quello ottenne maggiori voti, ma deve lasciare che la Deputazione provinciale faccia essa la proclamazione dell'eletto ai termini di legge e previo il riconoscimento della sua eleggibilità. Annullata la decisione della Deputazione provinciale, questa non può pretendere d'aver diritto a decidere se sia il caso di disporre per un' altra elezione, poichè per i combinati articoli 69 e 159 della Legge comunale si deve senz'altro procedere alla proclamazione del candidato che ottenne un maggior numero di voti dopo quello dichiarato ineleggibile. Soltanto nel caso di elezioni contemporanee della stessa persona a Consigliere provinciale di più Provincie, o di più Mandamenti della stessa Provincia, è imposta e determinata l'opzione, di cui è parola nell'articolo 158 della detta Legge: e perciò è viziata di nullità l'elezione di un Consigliere provinciale già in carica nella stessa Provincia (*Parere del Consiglio di Stato*, 28 *gennaio* 1880, *approvato nell'adunanza generale del* 14 *febbraio successivo*).

Articolo 107.

Il Governo del Re può in qualunque tempo dichiarare, con Decreto Reale, e sentito il Consiglio di Stato, la nullità delle deliberazioni di cui nell'articolo 227 della Legge.

Può similmente modificare i regolamenti che vengono deliberati dai Comuni e dalle Provincie, quantunque ne sia delegata l'approvazione alle Deputazioni provinciali od altre Autorità.

A tale effetto sarà sempre trasmessa copia dei regolamenti approvati al Ministero competente.

Il provvedimento del Re emana tanto sopra ricorso come per iniziativa del Governo.

(*Legge, art.* 138 *n°* 6, *e* 227).

Commenti.

Il Consiglio di Stato con suo parere (a Sezioni riunite) opinò che l'articolo 107 del Regolamento comunale, laddove parla della trasmissione dei regolamenti al Ministero, ripete semplicemente il disposto della legge e riesce superfluo. Ma laddove convertirebbe la facoltà di annullare, in facoltà di modificare, esce dai limiti della legge ed è inattendibile. Epperò il secondo ed il terzo periodo dovrebbero sopprimersi, poichè al Ministero compete la facoltà di annullare, ma non di modificare i regolamenti stati approvati dalla Deputazione provinciale.

Articolo 108.

La disposizione contenuta nell'articolo 233 della Legge non è applicabile che a quegli atti che sono facoltativi per i Comuni e le Provincie, e non a quelli che sono obbligatori.

(*Legge*, *art.* 233).

TITOLO QUINTO

Disposizioni transitorie e finali.

Articolo 109.

Gli attuali Consigli provinciali saranno sciolti in quelle Provincie dove, in forza della facoltà concessa al Governo, si verificheranno nelle circoscrizioni territoriali mutamenti per effetto dei quali la Rappresentanza provinciale venga a trovarsi alterata nel numero o nel riparto dei membri che la legge assegna alla medesima.

Articolo 110

A far principio dal primo gennaio dell'anno 1866, le Provincie e i Co-

muni saranno tenuti a corrispondere al Ministero delle Finanze, a semestri maturati, un' annua pigione ragguagliata ai prezzi correnti nelle rispettive località, per i fabbricati e siti demaniali occupati da uffizi od istituti governativi o da alloggi di funzionari che cessano di stare a carico dello Stato.

I corrispettivi e le condizioni dell'affittamento saranno stabiliti col mezzo di private trattative fra il Demanio ed i Corpi morali interessati, e dovranno risultare da regolare contratto.

Ove non riuscisse l' accordo entro il 31 dicembre 1865, il Demanio sarà libero di disporre altrimenti della sua proprietà e fabbricati.

Articolo 111.

Entro due mesi dall'attivazione del presente Regolamento, ogni uffizio di Prefettura e Sotto-Prefettura dovrà procedere, in concorso dell'uffizio del Genio Civile e della Direzione demaniale del luogo, alla ricognizione della mobilia di spettanza dello Stato o della Provincia, esistente nei rispettivi uffici ed alloggi ed alla descrizione del suo stato attuale, e quindi presentare tanto al Ministero dell'Interno, quanto al Consiglio provinciale due note distinte compilate d'accordo coll'uffizio locale del Genio Civile:

1° Dei locali in cui sono presentemente collocati gli uffizi e gli alloggi rispettivi colla descrizione della mobilia entrostante;

2° Dei locali e della mobilia ed arredi, notandone la condizione, e rilevando gli oggetti mancanti e le riparazioni che ancora occorrerebbero per completare le somministranze prescritte.

Tali note saranno compilate accuratamente e firmate, quella di cui al n° 1, dai rappresentanti dei tre uffizi predetti, e quella di cui al n° 2, dal Prefetto o Sotto-Prefetto e dal Capo dell'uffizio locale del Genio Civile.

Articolo 112.

Nella tornata ordinaria del 1865, od in altra che potrà essere straordinariamente ordinata prima di quell'epoca, dovranno anzitutto le Rappresentanze provinciali provvedere affinchè al primo gennaio 1866 i locali che in forza dell'articolo 174 della Legge passano a loro carico, siano posti a disposizione degli uffizi ed Autorità che debbono occuparli, e siano forniti di tutto punto, analogamente al disposto del n° 2 dell'articolo precedente.

Lo stesso dovranno curare le Rappresentanze comunali per quanto le riflette.

(*Legge, art.* 174 *n°* 14).

Articolo 113.

I Prefetti che si troveranno al 1° del prossimo venturo luglio in carica in qualunque Provincia in cui il loro alloggio sia provvisto delle tre categorie di mobili, le quali in forza dell'articolo 90 del presente Regolamento sarebbero escluse dalla mobilia permanente, continueranno a goderne per tutto quel tempo che rimarranno ancora in quella residenza: dovranno però inviarne entro lo stesso mese di luglio, una particolareggiata descrizione al Ministero dell'Interno.

I loro successori dovranno farne immediata rimessione alle locali direzioni del Demanio.

È riservata alle Provincie la facoltà di rilevare, a stima di periti, tutta la mobilia, tanto degli uffizi che degli alloggi, salva l'approvazione del Ministero delle Finanze pel contratto di cessione.

(*Regolamento, art.* 90).

V. il Ministro dell'Interno
G. LANZA.

N° 1. — Tabella riassuntiva dei lavori spediti negli uffici comunali nel corso dell'anno, da trasmettersi al Prefetto od al Sotto-Prefetto nella prima quindicina di luglio.

1° Tutti i lavori relativi alle spese obbligatorie per i Comuni ai termini di legge o di regolamenti generali, e singolarmente dell'articolo 116 della Legge contemplata nel presente Regolamento;

2° Verificazioni mensili della cassa comunale nei Comuni in cui è chiamato a procedervi il Sindaco;

3° Relazioni di pubblicazione di leggi, regolamenti od avvisi nell'interesse nazionale e provinciale, senza pregiudizio di quelle più frequenti prescritte da leggi o da regolamenti generali;

4° Servizio della leva;

5° Servizio delle somministrazione militari ed altri;

6° Censimento della popolazione, statistica ed atti relativi;

7° Catasto ed operazioni relative;

8° Ruoli dei tributi;

9° Professioni sanitarie e lavori attinenti alla sanità pubblica ed agli stabilimenti pericolosi ed incomodi;

10° Pubblici esercenti;
11° Sicurezza pubblica e certificati relativi;
12° Stabilimenti industriali e manifatture esistenti nel Comune;
13° Indennità di via;
14° Liste dei giurati;
15° Supplementi od appendici ai diversi inventari;
16° Strade comunali;
17° Monumenti ed oggetti d'arte;
18° Annona e mercuriali relative;
19° Marineria e navigazione.

Sotto le suindicate categorie i Segretari comunali debbono indicare sommariamente l'epoca e il modo in cui fu data evasione ai diversi lavori prescritti da leggi e da regolamenti generali.

N° 2. — Tabella degli elenchi e dei registri, da tenersi in corrente dall'ufficio comunale oltre quelli prescritti da leggi o da regolamenti generali.

1° Elenco dei Consiglieri comunali con indicazione della scadenza rispettiva;

2° Elenco degli Assessori, colla norma di cui sopra;

3° Indice delle deliberazioni del Consiglio, con indicazione dei decreti dell'Autorità annessi alle medesime;

4° Indice delle deliberazioni della Giunta, come sopra;

5° Indice delle circolari dell'Autorità;

6° Elenco dei diversi inventari esistenti nell'archivio e nell'ufficio;

7° Elenco delle iscrizioni ipotecarie ammesse sì a favore che contro il Comune, delle loro rinnovazioni periodiche operate ai termini di legge e della precisa indicazione delle epoche in cui si debbono rinnovare;

8° Elenco dei certificati spediti dal Sindaco, colla indicazione dei richiedenti, della data di spedizione e del diritto esatto;

9° Registro di protocollo per l'annotazione delle lettere tutte pervenute all'ufficio comunale e di quelle spedite dal medesimo;

10° Registro dei mandati comunali;

11° Libro mastro per la registrazione delle entrate e spese comunali.

Tabella n° 3. — Elenco descrittivo delle tasse ed emolumenti che i Segretari comunali sono autorizzati ad esigere per proprio conto per la spedizione degli atti infradescritti, oltre l'importo della carta bollata e del diritto di registro nei casi in cui questi sono prescritti dalla legge.

Atto	Oggetto	Originale	Copie
1° Manifesti ossia editti	Per affittamento di case o di fondi appartenenti ai Comuni; Per vendita di tagli di boschi; Per appalto di lavori e somministranze da farsi dai Comuni; Per appalto di dazi; Per appalti diversi; Per concessioni di qualunque natura;	L. 0,40 per la minuta originale.	L. 0,30 per ciascuna copia fatta a mano. Nessun diritto è dovuto per quelle stampate.
2° Incanti	Per ogni atto d'incanto, compresovi il verbale relativo agli oggetti descritti sotto il n° 1.	L. 1,50 per l'originale.	L. 0,60 per ciascuna copia.
3° Deliberamenti o aggiudicazioni	Per ogni atto relativo agli oggetti descritti al n° 1. Per l'originale se l'oggetto ascende a . L. 100	L. 2,00	Per le copie degli atti L. 0,60. Per le copie delle inserzioni, se richieste dalle parti, L, 0,40.
	Id, id. » 500	» 3,00	
	Id. id. » 2,000	» 5,00	
	Id. id. » 10,000	» 10,00	
	Se eccede le lire 10000, e qualunque sia la somma . . .	» 20,00	
4° Sottomissione	(Anche con obbligo di pagamento a favore dei Comuni) . . .	» 0,60 per l'originale.	L. 0,60 per ciascuna copia
	Se con presentazione di fideiussore	» 1,20 id.	
	Se con fideiussore coll'aggiunta di un approbatore, ossia garante .	» 1,50 id.	
5° Scritture estratte dall'archivio	Ivi compresa la copia di deliberazioni comunali	» 0,60 per ciascuna copia.	
6° Certificati	Per ottenere passaporti o licenze di viaggio si all'estero che all'interno	» 0,20	
	Diversi, ed atti di notorietà .	» 0,20	
7°. Stati di famiglia	(Esclusi quelli rilasciati per uso militare, Guardia Nazionale e simili, i quali sono gratuiti) . . .	» 0,60	
8° Verbali di conciliazione	In materia demaniale nelle Provincie napoletane e siciliane .	» 1,00 per l'originale.	L. 0,50 per le copie.

AVVERTENZE.

1° Nulla resta innovato alle discipline che nelle diverse Provincie del regno reggono la spedizione degli atti in materia censuaria o catastale e la competenza dei relativi provventi. — 2° Qualora in un solo contratto vi fossero più intervenienti, ovvero più disposizioni, non si potrà percepire che il diritto di un solo contratto, pagabile da ciascuno degl'interessati in proporzione del rispettivo interesse. — 3° In nessun caso il diritto di copia, sia dell'atto che delle inserzioni, potrà eccedere il doppio del diritto di emolumento dell'atto stesso — 4° Il diritto come sopra fissato per le copie s'intende dovuto per ogni foglio o carta di due facciate, ciascuna delle quali deve contenere 25 linee da 25 sillabe. — 5° Nessun diritto è dovuto per le procure ai Comuni estese dai Segretari stessi, nè per la scrittura di attestati di povertà, nè per la legalizzazione od autenticazione di firme.

(*Vedasi l'art. 45 del Regolamento*).

Giurisprudenza.

I diritti dovuti ai Segretari comunali per il rogito dei contratti dei Comuni sono fissati dalla tabella n° 3 annessa al Regolamento 8 giugno 1865 n° 2321. Quando per altro venga richiesto un notaio a ricevere un atto dal Comune in forma pubblica, in luogo del Segretario comunale non rivestito della qualità suddetta, e così come Segretario assunto al medesimo spetterebbero i diritti stabiliti dalla tariffa notarile, e non già quelli fissati dalla tariffa comunale predetta (*Decisione della Corte dei Conti*, 9 *luglio* 1865).

— Tanto nell'appalto delle esattorie, quanto nella vendita dei mobili, si tratta di atti d'incanto assistiti dal Segretario comunale in questa sua qualità, e la sua presenza è manifestamente intesa a verbalizzare tanto l'incanto per l'appalto, quanto l'incanto per la vendita. I verbali quindi dei due incanti non possono sottrarsi alla tariffa segnata nella tabella n° 3 annessa al Regolamento 8 giugno 1865, da sopportarsi dall'esattore con le conseguenze portate dalla Legge e dal Regolamento (*Parere del Consiglio di Stato*, 27 *agosto* 1873).

— Fra i diritti spettanti ai Segretari comunali per la stipulazione degli atti contrattuali di loro competenza, non vi è quello di scritturazione dell'originale dell'atto, indipendentemente dal diritto di compilazione stabilito dalla tabella n° 3 annessa al Regolamento comunale 8 giugno 1865. Nel compenso fissato dalla detta tabella per la compilazione di tali atti deve ritenersi compresa anche la scritturazione; poichè ove la legge avesse voluto per quest'ultima accordare ai Segretari comunali un diritto speciale, lo avrebbe dichiarato come ha fatto per gli atti che si stipulano in forma pubblica nei Ministeri e nelle Amministrazioni dipendenti per i quali appunto la Legge 13 settembre 1874 sulle concessioni governative ha stabilito un doppio diritto di compilazione e di scritturazione (*Parere del Consiglio di Stato* 14 *gennaio* 1875).

Tabella n° 4. — Norme generali per la scelta dei locali e provvista della mobilia per gli uffici e alloggi dei Prefetti e Sotto-Prefetti.

A) L'ufficio della Prefettura devesi comporre:

1° Di una sala per la Deputazione provinciale;

2° Pel Prefetto: d'un'ampia sala, un gabinetto da lavoro, una sala d'aspettazione e di un'anticamera destinata agli uscieri;

3° Per il Consigliere delegato: di una camera, e per tutti gli altri Consiglieri d'una sala conveniente;

4° Per la segreteria: di tante camere quante sono necessarie per contenere, senza soverchia ristrettezza, quel numero d'impiegati ed inservienti che è determinato dalla pianta organica di ciascuna Prefettura;

5° Per l'archivio: d'un locale abbastanza vasto o acconcio per contenere non solo le carte già esistenti, ma ancora quelle che si accumuleranno nel corso di parecchi anni avvenire, coll'avvertenza eziandio che l'archivio della leva sia separato dall'altro:

6° Per l'ufficio telegrafico: d'un locale capace ed appropriato al suo scopo, avente una comunicazione interna coll'ufficio della Prefettura ed un accesso esterno pel pubblico.

B) L'ufficio della Sotto-Prefettura debbe avere:

1° Un'ampia sala e un gabinetto di lavoro pel Sotto-Prefetto, e un'anticamera per gli uscieri;

2° Per la segreteria: quel numero di camere che risulti proporzionato al personale che vi si deve contenere a norma della pianta organica;

3° Per l'archivio: gli ambienti necessari giusta quanto si disse più sopra parlando dell'archivio della Prefettura;

4° Per l'ufficio telegrafico: un locale nelle debite proporzioni, avente gli stessi requisiti indicati per l'ufficio telegrafico delle Prefetture.

C) L'alloggio deve constare:

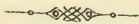
1° Pel Prefetto: di una anticamera; una prima e seconda sala di ricevimento, quattro camere da letto, in parte ad uno ed in parte a due posti, aventi ciascuna un accesso distinto ed indipendente; un'ampia sala da pranzo con una stanza attigua per ripulire; una spaziosa cucina con dispensa e servizi attigui; due camere per guardaroba e per gli apprestamenti della biancheria; un numero sufficiente di camere da letto per alloggiarvi almeno sei persone di servizio; cantina e legnaia proporzionata all'alloggio.

La Provincia è inoltre tenuta, ogniqualvolta il Prefetto ne faccia la richiesta, a somministrare in attiguità o almeno in prossimità dell'alloggio; una scuderia con camera contigua pel cocchiere e una rimessa capace di due carrozze, un locale per la custodia dei finimenti dei cavalli ed attrezzi diversi ed un altro per tenervi i foraggi.

2° Pel Sotto-Prefetto: di un'anticamera; una sala di ricevimento; tre camere con letti, in parte ad uno ed in parte a due posti, aventi ciascuna un accesso indipendente; una sala da pranzo con attigua stanza; una cucina; una camera da guardaroba; un numero di camere da letto sufficiente per alloggiarvi tre persone di servizio; cantina e legnaia proporzionata all'alloggio.

Insomma i locali sì per gli uffici che per gli alloggi dei Prefetti e Sotto-Prefetti debbono essere sani, convenientemente disposti, mobiliati ed arredati, situati in luogo comodo e per quanto possibile centrale ed avere scale ed accessi puliti e decorosi.

L'alloggio del Prefetto deve inoltre avere un cortile od atrio provvisto di porta o cancello che si possa chiudere.

INDICE ANALITICO DELLE MATERIE

SPIEGAZIONE DELLE ABBREVIAZIONI

A significa *Articolo* — C *Commenti* — G *Giurisprudenza* — R *Riforme* — I numeri che seguono le lettere A C G R indicano la pagina in cui si trovano le materie ricercate.

A

B

C

D

E

impiegati della Deputazione provinciale, G 99; degli interdetti, e quali siano, A 106, C 107; del medico condotto, G 103 a 105; del medico vaccinico e necroscopico, G 105; dei membri delle collegiate, G 173; per lite vertente col Comune, A, C e G 97; dei professori dell'Università di Perugia stipendiati da istituzione amministrata dal Comune, G 101; dei provvisti di consulente giudiziario e degli inabilitati, A 106, R 110; degli stipendiati o salariati del Comune A e C 97, G 98, 101. = Quali sono gli elettori eleggibili a Consiglieri comunali, A 96. — Querela con costituzione di parte civile contro i membri del Consiglio comunale non è lite col Comune e non toglie il diritto all'eleggibilità, G 99. — Spese piccole ed accidentali fatte dal Sindaco non costituiscono maneggio di danaro, G 101. = *Elettorato:* ammessione dei maggiori imposti e degli analfabeti all'elettorato quando il numero degli elettori non è doppio di quello dei Consiglieri da eleggere, A 73, G 89; analfabeti che sanno scrivere solo il proprio nome non possono esercitare il diritto elettorale, G 108; analfabeto inscritto nella lista, non depennato fino a conferma, G 109; analfabeto, esperimento per conoscerne la capacità, G 107; capacità mediocre, G 153; censo in più frazioni, opzione per una di esse, G 90, 143; computabilità a comporre il censo, delle contribuzioni dirette di qualsivoglia natura e prestazioni di opere per le strade obbligatorie, G 90, 93; computabilità nel comporre il censo elettorale, delle imposte relative ai pesi e misure, non di quelle relative alle Camere di commercio, G 88, 89; contribuzione pagata da vedova o moglie separata vale come censo elettorale a favore di quel parente da lei designato, A 94; dà diritto all'elettorato al marito la contribuzione pagata dalla moglie, A 94; dà diritto all'elettorato al padre la contribuzione pagata da esso, pei beni dei figli minori, A e C 94; decorati per atti di umanità, A 91, C 92; delegazione di censo, modo di farla, revocabilità, A 94, C 95; delegazione di censo fatta da un analfabeto, G 95; diploma di laurea dà diritto all' elettorato, G 92; diritto all'elettorato dell'affittuario o massaro, G 93; dominio diretto, affittamento o masserizio indiviso con più persone, imputazione nel censo del terzo della contribuzione pagata dall'utilista o dal padrone, A e C 96; doppia dichiarazione di cambiamento di residenza, G 92; elettori per ragione di qualità A 91; figlio delegato del padre, esercizio di diritto personale, C 94, G 95; gradi accademici, licenza liceale, G 23; graziati sotto l'impero delle Due Sicilie, G 108; gli elettori per qualità devono votare nel comune del loro domicilio o residenza, G 123; impiegati nominati dal governo di S. M., diritto all'elettorato, A 91, C 91, 92; la quota di contribuzione deve essere pagata almeno da sei mesi, sua decorrenza, A 92, G 93, 94, 104; l'attentato ai costumi non toglie il diritto elettorale, G 110; le tasse di fuocatico e bestiame si computano per formazione di censo elettorale, G 109; gli originari ed abitanti nelle provincie già soggette all'Austria hanno diritto all'elettorato, G 89; professori, la sospensione non toglie il diritto all'elettorato, C e G 92; reiscrizione di creduto analfabeto nelle liste elettorali, G 109; requisiti per l'elettorato: censo, cittadinanza, godimento dei diritti civili, A 73; ripartizione di censo fra proprietari indivisi o Società commerciali in nome collettivo, A 95, C 95, 96; se le contribuzioni dirette puramente comunali formino censo, C 74, G 89, 90; se possa la Deputazione provinciale giudicare sulla capacità dei cittadini all'elettorato amministrativo, G 170; sono equiparati ai cittadini dello Stato i cittadini delle altre provincie d'Italia ancorchè mancanti della naturalità, A 73,

F

G

I

L

M

N

O

P

R

S

T

U

V

INDICE

COMMENTO TEORICO PRATICO

della Legge comunale e provinciale.

TITOLO PRIMO

Divisione del territorio del Regno e Autorità governative.

TITOLO SECONDO

Dell'amministrazione comunale.

Capo I. — Del Comune.

CAPO II. — Delle Elezioni.

CAPO III. — Dei Consigli comunali.

CAPO IV. — Della Giunta municipale.

CAPO V. — Del Sindaco.

CAPO VI. — Dell'Amministrazione e contabilità comunale.

TITOLO QUINTO

Disposizioni transitorie.

COMMENTO TEORICO PRATICO DEL REGOLAMENTO

per l'esecuzione della Legge comunale e provinciale.

TITOLO PRIMO

Dei Prefetti, dei Sotto-Prefetti e dei loro uffizi.

TITOLO SECONDO

Del Comune.

TITOLO QUARTO

Disposizioni generali e comuni all'Amministrazione comunale e provinciale.

TITOLO QUINTO

Disposizioni transitorie e finali.

OPERE AMMINISTRATIVE

La nuova Guida per gli Uffici comunali compilata da Carlo Beltrami e contenente le più importanti Leggi amministrative riportate per intero o per estratti con note ed illustrazioni; i Moduli dei Verbali, dei Manifesti, dei Certificati e di ogni altro atto occorrente; le Massime, i Pareri, le Decisioni, ecc. aventi relazione colle materie trattate; e infine le necessarie istruzioni per la più facile spedizione degli affari comunitativi. 1876, tre volumi in-8 gr., Lire 10.

Il Vademecum del Contabile municipale contenente i precetti per la compilazione, revisione e approvazione dei Bilanci e Conti comunali con opportune istruzioni del personale di Segreteria, d'Istruzione pubblica, di Sanità e degli altri Impiegati municipali e sui servizi delle Esattorie colle disposizioni legislative e colla giurisprudenza amministrativa su quanto riguarda la Contabilità comunale, per cura del Cav. Notaio Pietro Gallone, Ragioniere alla Prefettura di Torino. — 1880, un vol. in-8 gr., L. 4.

Trattato sugli Esami degli aspiranti all'ufficio di Segretario comunale, ossia istruzione pratica sopra tutte le materie che ne formano l'oggetto, di Carlo Beltrami. Quarta edizione. Un volume in-8 gr., con un'*Appendice* pubblicata posteriormente, L. 2 50. — La sola *Appendice*, Cent. 50.

Legge sulle Opere pie, 3 agosto 1862 e relativo Regolamento, con istruzioni pratiche e commenti e collo schema di regolamento d'igiene per gli Ospedali. 1871, un volume in-16 gr., L. 3. — **La Circolare n° 2,** 12 dicembre 1875 del Ministro dell'Interno, relativa all'amministrazione delle Opere pie, Cent. 20.

Registro di popolazione ossia Legge 20 giugno 1871 e Circolare 20 agosto 1871, sul Censimento della popolazione al 31 dicembre 1871; Regio Decreto 28 gennaio 1872, col Regolamento, Istruzioni, Circolari e Decreti per la compilazione e tenuta del Registro di popolazione: Legge 15 luglio 1881 e Regolamento 23 agosto 1881 per il Censimento della popolazione al 31 dicembre 1881, coll'indicazione delle relative istruzioni e circolari emanate dai diversi Ministeri. — Un volumetto in-8 gr., Lire 1,50.

Repertorio di Amministrazione pubblica ossia Prontuario di Leggi e Decreti organici del Regno, con spiegazioni e commenti, e con un dizionario analitico di materia amministrativa per cura di vari Impiegati del Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio. 1860, un grosso volume in-16, Lire 3.

Collezione delle principali Leggi amministrative del Regno d'Italia, illustrate ed annotate da una società di distinti Avvocati. 1863, un volume in-8 gr., di 608 pagine, Lire 2.

Dizionario amministrativo compilato da alcuni Impiegati governativi. 1864, un volumetto in-16, Lire 1.

Prontuario delle Leggi sulle Tasse di registro e bollo contenente tutte le Leggi sulla materia, con note spiegative, con molte Massime e Decisioni, e con due copiosissimi indici alfabetici. 1869, un volume di 332 pagine, col Decreto 25 novembre 1870, n° 6507, che approva il Regolamento sul registro e bollo, Lire 1 50.

Testo unico delle Leggi e dei Regolamenti sulle Tasse di registro e bollo e sulle tasse per le concessioni governative e per gli atti e provvedimenti amministrativi, 13 e 25 settembre 1874, n[i] 2076, 2077, 2086, 2127, 2128, 2132, e Legge che porta aumento sui trasferimenti, 25 maggio 1875, n° 2511, colla Legge 11 gennaio 1880, n° 5430, contenente modificazioni alle Leggi sulle tasse di registro e bollo e relativo Regolamento 13 maggio 1880, n° 5431, e colle istruzioni e disposizioni regolamentarie per l'esecuzione della Legge 11 gennaio 1880, n° 5430, e relativo Regolamento 13 maggio 1880, n° 5431, Lire 3,50.

Il *Prontuario* e il *Testo unico* suddetti, presi insieme, si danno per sole Lire 4,50.

Per altre opere legali e amministrative veggasi il Catalogo generale della Casa che si spedisce a chi ne fa domanda.

Fascicolo 1°.

COMMENTO TEORICO-PRATICO
DELLA
LEGGE E DEL REGOLAMENTO
COMUNALE E PROVINCIALE

del Professore Avvocato

FRANCESCO BUFALINI

DOTTORE NELLE SCIENZE POLITICHE E AMMINISTRATIVE

Opera compilata in base alla Legislazione, Dottrina e Giurisprudenza dal 1865 al 1881 coll'aggiunta di tutte le riforme state proposte.

La presente opera che spiega e commenta non solo la **Legge comunale e provinciale** ma anche il relativo **Regolamento**, contiene tre rubriche: la prima, **Commenti**, che abbraccia la dottrina e la legislazione; la seconda, **Giurisprudenza**, che abbraccia le sentenze delle Corti e dei Tribunali, i pareri del Consiglio di Stato e le circolari e decisioni ministeriali; la terza, **Riforme**, che abbraccia i progetti e le opinioni degli autori.
Ciascun articolo di Legge avrà il corrispondente richiamo al Regolamento, e viceversa, ciascun articolo del Regolamento avrà il richiamo alla Legge.
In fine dell'opera, oltre ad un copioso indice alfabetico, vi sarà una tabella in cui saranno riportati i numeri del *Prontuario e dell'Annuario di giurisprudenza contemporanea amministrativa e finanziaria*, dello stesso Professore Bufalini, che hanno attinenza a ciascuno articolo della Legge e del Regolamento come sopra commentati.
Gli associati all'opera avranno diritto di inviare all'Autore in Torino tutte quelle osservazioni che crederanno opportune, specialmente sulle **Riforme** e tali osservazioni saranno inserite in fondo all'opera col nome di chi le ha fatte, se desidera di essere conosciuto.

TORINO
AUGUSTO FEDERICO NEGRO
Editore.

Quest'opera si pubblica a fascicoli di quattro fogli, ciascuno di sedici pagine, del formato dell'*Annuario di giurisprudenza contemporanea amministrativa e finanziaria* dello stesso Autore Bufalini, al prezzo di una lira caduno. L'associazione è obbligatoria per tutta l'opera, la quale consterà di dodici a quindici fascicoli. Chi pagherà anticipatamente dieci lire, riceverà l'opera intiera a misura che verrà alla luce senza dover fare altro sborso ancorchè venisse oltrepassata la quantità di fascicoli suindicata

OPERE

del Professore Avvocato

FRANCESCO BUFALINI

Trattato legale dell'amministrazione del Comune, ovvero Manuale teorico-pratico pei Sindaci, Assessori, Consiglieri, Segretari, ecc. — 1868, un volume in-8°, L. 4. (*Esaurito*).

Note e commenti alle disposizioni legislative sulla tassa di bollo compendiate per ordine alfabetico. — 1869, un volume in-8°, L. 3.

Collezione di articoli di legislazione e giurisprudenza comunale stati pubblicati nel *Giovane Municipio* di Milano, L. 2. (*Esaurito*).

Enciclopedia legale-amministrativa, ovvero Dizionario universale ragionato di legislazione e giurisprudenza amministrativa. — 1870, un volume in-8°, L. 20. (*Esaurito*).

Supplemento parziale all'Enciclopedia legale-amministrativa con appendice di articoli sulle Giunte locali di statistica, sullo Stato Civile e sulla Polizia. — 1872, un volume in-8°, L. 4. (*Esaurito*).

Ragioni di fatto e di diritto a sostegno del decreto 24 marzo 1871, emanato dalla Deputazione provinciale di Catania relativamente al riparto dei Consiglieri comunali tra Mascali e Nunziata, esposte al Consiglio di Stato per legale mandato di procura degli abitanti della frazione di Nunziata. — 1871, un fascicolo in-8° con pianta topografica, L. 2.

Ragioni di fatto e di diritto per l'annullamento della deliberazione del 7 febbraio 1872, emanata dal Consiglio comunale di San Giovan d'Asso, colla quale si dava immediato licenziamento al Segretario L. S., esposte al Consiglio di Stato per legale mandato di procura del Segretario stesso. — 1872, un fascicolo in-8°, L. 2.

Repertorio per ordine alfabetico di materia e di data di Leggi e Decreti in argomento amministrativo e finanziario e delle principali opere di diritto pubblico interno. — 1872, un volume in-8°, L. 2. (*Esaurito*).

La nuova giurisprudenza amministrativa italiana con appendici in cui si riportano i giudizi sulle opere dell'autore e un elenco delle principali opere amministrative italiane e straniere. — 1872, un volume in-8°, L. 6. (*Esaurito*).

Nuove questioni amministrative risolute colla scorta della giurisprudenza e delle opinioni degli autori più accreditati, precedute da una breve esposizione delle più importanti regole del diritto poste a confronto coi Codici e colle Leggi vigenti. — 1879, un volume in-8°, L. 4 50.

Istituzione di diritto amministrativo italiano ad uso degli studenti universitari, degl'impiegati delle Amministrazioni centrali, provinciali e comunali, contenente la Legge e il Regolamento comunale con note e commenti. — 1879, un volume in-8°, L. 8.

Repertorio alfabetico per materia di oltre due mila opere di diritto costituzionale, amministrativo e internazionale di autori italiani e stranieri, antichi e moderni. — 1879, un volume in-8°, L. 2.

Guida teorico-pratica per gli esami di applicato nell'Amministrazione di pubblica sicurezza. — 1880, un volume in-8°, L. 7 50.

Questioni internazionali, precedute da un repertorio bibliografico per ordine alfabetico di materia. — 1880, un volume in-8°, L. 7 50.

Trattato teorico-pratico di diritto e procedura comunale (Legislazione, illustrazioni, questioni, pratica). — 1879-80, tre volumi in-8°, L. 21.

Commentario teorico-pratico della Legge e del Regolamento di pubblica sicurezza, seguito da un copioso repertorio alfabetico. — 1880, un volume in-8°, L. 8.

Commento teorico pratico della Legge e del Regolamento comunale e provinciale, opera compilata in base alla legislazione, dottrina e giurisprudenza dal 1865 in poi, coll'aggiunta di tutte le riforme state proposte. (*In corso di stampa*).

Fascicolo 10° ed ultimo.

COMMENTO TEORICO-PRATICO

DELLA

LEGGE E DEL REGOLAMENTO

COMUNALE E PROVINCIALE

del Professore Avvocato

FRANCESCO BUFALINI

DOTTORE NELLE SCIENZE POLITICHE E AMMINISTRATIVE

Opera compilata in base alla Legislazione, Dottrina e Giurisprudenza dal 1865 al 1881 coll'aggiunta di tutte le riforme state proposte.

La presente opera che spiega e commenta non solo la **Legge comunale e provinciale** ma anche il relativo **Regolamento**, contiene tre rubriche: — la prima, **Commenti**, abbraccia la dottrina e la legislazione; — la seconda, **Giurisprudenza**, comprende le sentenze delle Corti e dei Tribunali, i pareri del Consiglio di Stato, le circolari e decisioni ministeriali, ecc.; — la terza, **Riforme**, riferisce le proposte e le opinioni degli autori.

Ciascun articolo di Legge ha il corrispondente richiamo al Regolamento, e viceversa, a ciascun articolo del Regolamento fa seguito il richiamo alla Legge.

Completerà quest'opera, un copioso indice alfabetico redatto in modo chiaro e semplice onde si possano rinvenire con tutta facilità le materie a consultarsi.

Gli associati all'opera avranno diritto di inviare all'Autore in Torino tutte quelle osservazioni che crederanno opportune, specialmente sulle **Riforme** e tali osservazioni saranno inserite in fondo all'opera col nome di chi le ha fatte, se desidera di essere conosciuto.

TORINO

AUGUSTO FEDERICO NEGRO

Editore.

Col presente fascicolo si distribuisce la Coperta del volume di quest'opera.